# Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?

*Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Alexander Weber

von Schwyz

1976

Buchdruckerei Stämpfli & Cie AG Bern

# Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?

*Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Alexander Weber

von Schwyz

1976

Buchdruckerei Stämpfli & Cie AG Bern

Die Fakultät hat diese Arbeit am 10. Juli 1975 auf Antrag von Prof. Dr. Jörg P. Müller als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Die gleiche Arbeit ist im Verlag Stämpfli & Cie AG Bern erschienen als Heft 442 der Reihe

**Abhandlungen zum schweizerischen Recht ASR**

begründet von † Prof. Dr. Max Gmür, fortgesetzt durch † Prof. Dr. Theo Guhl, herausgegeben von Dr. Hans Merz, Professor der Rechte an der Universität Bern.

©
Verlag Stämpfli & Cie AG Bern 1976
Elektronisch gesteuerter Filmsatz, Offsetdruck,
Buchbinderarbeit Stämpfli & Cie AG Bern
Printed in Switzerland

Wer alles durch Gesetze bestimmen will,
wird die Laster mehr aufstacheln als bessern...
(B. DE SPINOZA, Theol. pol. Abhandl. 20. Kap. 4. Absatz)

Meinen Eltern

# Inhaltsverzeichnis


Literaturverzeichnis ..... 7
Abkürzungsverzeichnis ..... 11
Die wichtigeren interkantonalen Vereinbarungen mit Angaben über die beigetretenen Kantone ..... 12

**0. Einleitung** ..... 17

**1. Die Unitarisierungstendenz im modernen Bundesstaat** ..... 18

**2. Kooperativer Föderalismus** ..... 19

2.1 Der Föderalismus ..... 19
2.2 Der kooperative Föderalismus ..... 21
2.3 Die interkantonale Vereinbarung als Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus 24
2.4 Die Gemeinschaftsaufgaben ..... 24

**3. Die bundesstaatliche Kompetenzzuweisung** ..... 26

3.1 Die bundesstaatliche Kompetenzzuweisung als Problem des Bundesstaates ..... 26
3.2 Der Schutz der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ..... 30

**4. Die interkantonale Vereinbarung** ..... 35

4.1 Der Begriff ..... 35
4.2 Arten und Typen der interkantonalen Vereinbarungen ..... 38
4.3 Vorbereitung und Abschluss der interkantonalen Vereinbarungen ..... 41
4.4 Das Beitrittsverfahren ..... 42
4.5 Die Stellung des interkantonalen Rechts ..... 49
4.6 Die interkantonalen Organe ..... 50
4.7 Die Beilegung von interkantonalen Streitigkeiten ..... 51
4.8 Das Erlöschen des interkantonalen Rechtes ..... 55
4.9 Die interkantonalen Vereinbarungen mit gesamtschweizerischem Charakter ..... 56

**5. Verträge zwischen Gliedstaaten in andern Bundesstaaten** ..... 68

5.1 Zwischengliedstaatliche Verträge in der Bundesrepublik Deutschland ..... 68
5.2 Gliedstaatsverträge in Österreich ..... 74
5.3 Gliedstaatsverträge in den USA ..... 74

**6. Der Gegenstand der Gliedstaatsverträge** ..... 76

6.1 Die Grenzregulierung ..... 76
6.2 Die Übertragung von Hoheitsrechten ..... 76

6.3 Kollisions- und nachbarrechtliche Vereinbarungen ... 76
6.4 Gegenrechtsvereinbarungen ... 76
6.5 Verträge zur Rechtsvereinheitlichung ... 77
6.6 Vereinbarungen über die gemeinsame Besorgung einer Verwaltungsaufgabe ... 77

**7. Grenzen der Gliedstaatsverträge** ... 78

7.1 Herrschaftsbereich der Länder ... 78
7.2 Verbot der Selbstpreisgabe ... 78
7.3 Die Bundestreue ... 79
7.4 Das Rechtsvereinheitlichungsmonopol des Bundes ... 81
7.5 Verbot der dritten Ebene ... 82

**8. Ausgewählte Fragen zum schweizerischen Konkordatsrecht** ... 83

8.1 Gleichberechtigung der Partner ... 83
8.2 Die Beteiligung des Bundes an interkantonalen Vereinbarungen ... 86
8.3 Die Förderung der interkantonalen Verträge durch den Bund ... 87
8.4 Interkantonale Vereinbarungen und das Demokratiegebot ... 90
8.5 Interkantonale Vereinbarungen und die kantonalen Parlamente ... 90
8.6 Die Revision von interkantonalen Vereinbarungen ... 93
8.7 Die Legitimation der Bürger zur Rüge der Rechtsverletzung im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen ... 95

**9. Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?** ... 97

9.1 Die Rechtsvereinheitlichung in der Schweiz auf dem Wege einer interkantonalen Vereinbarung ... 97
9.2 Die Schaffung gesamtschweizerischer Institutionen durch eine interkantonale Vereinbarung zur Besorgung einer Verwaltungsaufgabe ... 103
9.3 Zusammenfassung ... 106
9.4 Die interkantonalen Vereinbarungen mit regionalem Charakter ... 107
9.5 Verträge zwischen Gliedstaaten, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland? ... 112
9.6 Compacts unter den Gliedstaaten in den Vereinigten Staaten ... 116

**10. Schlussfolgerungen** ... 120

10.1 Die regional beschränkten Gliedstaatsverträge ... 120
10.2 Die Gliedstaatsverträge mit nationalem Charakter ... 120
10.3 Grundsätzliches ... 121

# Literaturverzeichnis


ADAMOVICH LUDWIG, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, 6. A., Wien/New York 1971.

AEBERSOLD PETER, Der Zweck des Strafvollzuges und die Rechtsstellung der Gefangenen, in Festgabe der Juristischen Fakultät der Universität Basel zum Juristentag 1973, 169ff.

ANDERSON WILLIAM, Intergovernmental Relations in Review, Intergovernmental Relations in the United States as observed in the State of Minnesota Nr. 10, Minneapolis 1959.

*Arbeitsgruppe* für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe, 4 Bde. und Schlussbericht, Bern 1969/1970/1973 (Schlussbericht zit. Komm. Wahlen, Schlussbericht).

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Traité de Droit constitutionnel Suisse, 2 vol., Neuchâtel 1967.

AUBERT J.-F./JAGMETTI R. L., Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, WuR *23* (1971) 132ff.

BACHOF OTTO/KISKER GUNTHER, Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt «Zweites Deutsches Fernsehen» vom 6. Juni 1961, Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, H. 2, Mainz 1965.

BÄUMLIN RICHARD, Die Kontrolle des Parlamentes über die Regierung und Verwaltung, ZSR NF *85* (1966) II 165ff.

BAYER HERMANN WILFRIED, Die Bundestreue, Tübingen 1961.

BIRCHMEIER WILHELM, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Zürich 1950.

CHEVALLAZ GEORGES ANDRÉ, Motion über die Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten, Sten Bull NR *1972* 306ff.

– Regionalisierung und Föderalismus in der Schweiz, in «Region» 3ff (zit. Regionalisierung).

CLARK JANE PERRY, The Rise of a New Federalism, Federal-State Cooperation in the United States, New York 1965.

DOMINICE CHRISTIAN, Fédéralisme coopératif, ZSR NF *88* (1969) II 743ff.

*Das schweizerische Konkordat*, Hrsg.: Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Bern 1970.

DORMANN ALBERT, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, Diss. Zürich 1970.

EHRINGHAUS HENNER, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt a. M. 1971.

EYERMANN/FRÖHLER Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. A., München 1971.

FISCHER PETER, Föderalismus auf dem Prüfstand. Das Heilmittelkonkordat – Ein Anwendungsfall zeitgemässer interkantonaler Zusammenarbeit, Verwaltungspraxis *1970* 36ff, 77ff.

FLEINER F./GIACOMETTI Z., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

FLEINER THOMAS, Die Interstate Compacts in den Vereinigten Staaten, «Das Schweizerische Konkordat» 21ff (zit. Compacts).

– Föderalismus einst und jetzt, in «Der Bund» Nr. 148 vom 27. Juni 1972, 3 (zit. Föderalismus).

– Neue Formen föderalistischer Zusammenarbeit in den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Schweizer Rundschau *1966* 641ff (zit. Formen).

– Die Organisation der Region, in «Region» 17ff (zit. Region).

FRENKEL MAX, Föderalismus, in «Schweizer Dokumentation» vom 15. Juli 1969 (zit. Föderalismus).

– Die Verfassungsmässigkeit von Art. 4/1 a und 4/2 der Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen, vom 28. März 1968 (IMP-Konkordat), insbesondere im Hinblick auf BV 7/2 letzter Satz, SJZ *66* (1970) 129ff (zit. IMP).

*Gemeinschaftsaufgaben* zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Nr. 11, Berlin 1961.

GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (zit. Staatsrecht).

– Das selbständige Verordnungsrecht des Bundesrates, SJZ *31* (1934/35) 257ff.

GRAVES W. BROOK, American Intergovernmental Relations, Their Origins, Historical Development and Current Status, New York 1964.
GRAWERT ROLF, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967.
GRISEL ANDRE, Droit administratif Suisse, Neuchâtel 1970.
GUGGENHEIM PAUL, Lehrbuch des Völkerrechts, Basel 1948.
GULDENER MAX, Schweizerisches Zivilprozessrecht, 2. A., Zürich 1958.
GUT MARGRIT, Die staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Diss. Zürich 1942.
GYGI FRITZ, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, Bern 1969 (zit. Verwaltungsverfahren).
– Zweckverband oder Region, ZBl *74* (1973) 137ff (zit. Region).
HÄFELIN ULRICH, Der Kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR NF *88* (1969) II 549ff (zit. Föderalismus).
– Aktuelle Fragen des Konkordatsrechtes, SJZ *69* (1973) 249ff (zit. Fragen).
HANGARTNER YVO, Die Publikation des interkantonalen Rechtes, ZBl *68* (1967) 337ff (zit. Publikation).
– Die Interkantonale Mobile Polizei als Problem des Bundesrechts, SJZ *65* (1969) 321ff (zit. IMP).
– Zur Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, in «Föderalismus Hearings» 6ff (zit. Aufgabenteilung).
– Nationalstrassen und kantonale Polizeihoheit, Verwaltungspraxis *20* (1966) 291ff (zit. Nationalstrassen).
– Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Europäische Hochschulschriften Reihe II Nr. 86, Bern 1974 (zit. Kompetenzverteilung).
HALSTENBERG FRIEDRICH, Bund–Länder, Versuch einer längerfristigen Aufgabenanalyse, Zeitschrift für Parlamentsfragen *1974* 200ff.
HEINZE CHRISTIAN, «Kooperativer Föderalismus» und die Umbildung der Verfassung, Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, 119ff.
HEUBL FRANZ, Föderalismus – eine Chance für Europa, in «Föderalismus», Studientexte zur bundesstaatlichen Ordnung, München 1973, 389ff.
HESSE KONRAD, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, 141ff (zit. Aspekte).
– Grundzüge des Verfassungsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, 5. A., Karlsruhe 1972 (zit. Grundzüge).
– Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962 (zit. Bundesstaat).
HÖHN E./FORNEY A./HÄFELIN U./RÖTHELI A., Möglichkeiten der Durchsetzung der Steuerharmonisierung in der Schweiz, Schriftenreihe «Finanzwirtschaft und Finanzrecht» Nr. 4, Bern 1971 (zit. HÖHN u. a.).
HUBER HANS, Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen, in Sonderheft der ZSR «Totalrevision der Bundesverfassung Ja oder Nein», ZSR NF *87* (1968) I 481ff (zit. Gedanken).
– Die Verfassungsmässigkeit der Interkantonalen Mobilen Polizei, SJZ *66* (1970) 333ff (zit. IMP).
– Aussprache an der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 1961, VVDStRL *19* 144f (zit. Aussprache).
– Einheit der Rechtsordnung und Einheit der Verwaltung im Bundesstaat, mit Beispielen aus der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes, ZBl *58* (1957) 481ff.
IMBODEN MAX, Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus, ZSR *74* (1955) I 209ff (zit. Problematik).
– Die Ausscheidung der Rechtssetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen (zit. Ausscheidung).
– Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, 2 Bde., 4. A., Basel 1971 (zit. Verwaltungsrechtssprechung).

IMBACH SUSANNE, Die Heilmittelkontrolle aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, Diss. Bern 1970, in Europäische Hochschulschriften Reihe II Nr. 31, Bern 1970
KAFKA GUSTAV E., Niedergang des Föderalismus in Österreich, Festschrift für Ernst Carl Hellbling, Salzburg 1971, 281 ff.
KÄGI WERNER, Selbstbestimmung und Mitverantwortung, Schweizer Monatshefte *39* (1959) 686 ff.
KEHRLI HANSPETER, Interkantonales Konkordatsrecht, Diss. Zürich 1968.
KEWENIG WILHELM, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der «grant-in-aid», der Bundeshilfprogramme, AÖR *93* (1968) 433 ff.
KISKER GUNTHER, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.
KLEIN FRIEDRICH, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in «Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden», Berlin 1961, 125 ff.
KÖLBLE JOSEF, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern, sowie zwischen Ländern, in «Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden», Berlin 1961, 17 ff (zit. Gemeinschaftsaufgaben).
– «Gemeinschaftsaufgaben» der Länder und ihre Grenzen, NJW *15* (1962) 1081 ff (zit. Grenzen).
KUMMER MAX, Grundriss des Zivilprozessrechtes, 2. A., Bern 1974.
LANG KASPAR, Die Philosophie des Föderalismus, Diss. Zürich 1971.
LANZ RICHARD, Das Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969, Diss. Zürich 1971.
LAUFER H./PILZ F., Hrsg., Föderalismus, Studientexte zur bundesstaatlichen Ordnung, Reihe Politische Wissenschaften Nr. 1, München 1973.
LEACH RICHARD H., Interstate Authorities in the United States, Law and Contempory Problems *26* (1961) 666 f.
LEHNER DIONYS, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen im Hinblick auf eine Bundesfinanzreform, Res publica Bd. 3, Bern 1971.
LETSCH HANS, Steuerharmonisierung – Konkordat oder beschränkte Bundeskompetenz?, Schweizerische Handelszeitung Nr. 19 vom 9. Mai 1974, 3.
LERCHE PETER, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL *21* (1964) 66 ff.
LIESEGANG H. C. F./PLÖGER R., Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus, in Föderalismus, Studientexte zur bundesstaatlichen Ordnung, München 1973, 177 ff.
LÜTHY HERBERT, Vom Geist und Ungeist des Föderalismus, Zürich 1971.
v. MANGOLD-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, 2. A., Berlin/Frankfurt 1957.
MANZ PAUL, Interkantonale Planung, in «Region» 11 ff.
MARTI HANS, Die staatsrechtliche Beschwerde, Basel 1967.
MARTI URS, Sanfter Druck auf den Föderalismus, Die Idee der Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten, Neue Zürcher Zeitung Nr. 374 vom 13. August 1972, 29.
MASSHARDT HEINZ O., Steuerharmonisierung und Steuerföderalismus in der Schweiz, Orientierungen der Schweizerischen Volksbank Nr. 56, Bern 1973.
MAUNZ THEODOR, Pflicht der Länder zur Uneinigkeit?, NJW *15* (1962) 1641 ff.
MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Kommentar zum Grundgesetz, München/Berlin 1964 ff.
MÜLLER JÖRG PAUL, Vertrauensschutz im Völkerrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht des Max-Plank-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Nr. 56, Köln/Berlin 1971.
PFEIFFER GERD, Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtung der Länder, NJW *15* (1962) 565 ff.
PFISTER ALOIS, Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone, Autobahnpolizei und Verfassung, ZBl *68* (1967) 81 ff.
PFISTERER THOMAS, Das Recht der Abwasserzweckverbände, Diss. Bern 1968, Aarau 1969.
*Region*, Hrsg.: Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn 1972.
RENNER/MOSIMANN, Die föderalistische Gestaltung unseres Staates, Vernehmlassung des Kantons Zug zum Fragenkatalog betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung, N 403 ff.
RIETDORF FRITZ, Die Gemeinschaftsaufgaben – ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, DÖV *25* (1972) 513 ff.

Rill Heinz Peter, Gliedstaatsverträge. Eine Untersuchung nach österreichischem und deutschem Recht. Forschungen aus Staat und Recht Nr. 17, Wien/New York 1972.
Rohner Franz-Xaver, Hängige Partialrevisionen der Bundesverfassung, ZSR NF *92* (1973) I 507ff.
Ruck Erwin, Schweizerisches Staatsrecht, 3. A., Zürich 1957.
Rudolf Walter, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1968.
Saladin Peter, Holwege des «kooperativen Föderalismus», Festschrift für Bundesrat Tschudi, Bern 1973, 237ff.
Schaumann Wilfried, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL *19* (1961) 86ff.
Scheuner Ulrich, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DOV *18* (1966) 513ff.
Schindler Dietrich, Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus, Schweizer Monatshefte *39* (1959) 697ff.
Schmidt Ernst, Das interkantonale Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen, Diss. Basel 1959.
Schneider Hans, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DOV *9* (1957) 644 (zit. Staatsverträge).
– Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL *19* (1961) 1ff (zit. Verträge).
*Schulortswechsel* von Kanton zu Kanton, Bericht über die pädagogischen Rekrutenprüfungen 1970, Bern 1971.
Schultz Hans, Einführung in den allgemeinen Teil des Strafrechts, 2. Bde., Bern 1973.
Schweizer Rainer J., Kantonale Kompetenzordnung und interkantonale Vereinbarung, Festgabe der Juristischen Fakultät der Universität Basel zum Juristentag 1973, Basel 1973, 131ff.
Snider Clyde F., American State and Local Government, 2. A., New York 1965.
Spanner Hans, Über Finanzreform und Bundesstaat, in Föderalismus, Studientexte zur bundesstaatlichen Ordnung, München 1973, 163ff.
Stadler Hans, Konkordate: Trugbild oder Weg in die Zukunft?, Das Schweizerische Konkordat, 45ff.
– Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus, Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg CH Nr. 6, Freiburg 1951 (zit. Subsidiaritätsprinzip).
*Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1974, Bern 1974.
Tiemann Burkhard, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum öffentlichen Recht Nr. 131, Berlin 1970.
Thomet Werner, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Dezember 1960, Diss. Bern 1961.
Tschudin Verena, Gedanken zur föderalistischen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Festgabe der juristischen Fakultät der Universität Basel zum Juristentag 1973, Basel 1973, 159ff.
Tuor Rudolf, Die Berücksichtigung der einheitlichen Mindestgrundsätze über die Behandlung der Gefangenen in der Schweiz, Diss. Bern 1971.
Verdross Alfred, Völkerrecht, 5. A., Wien 1964.
Vetsch Urs, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten, Diss. Bern 1970.
Weber Rolf, Für die Vereinheitlichung des Strafvollzuges in der Schweiz, in Neue Zürcher Zeitung vom 20. Juli 1974 Nr. 332, 11.
Widmer Peter, Normkonkurrenz und Kompetenzkonkurrenz im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Die Bundestreue als Schranke der kantonalen Kompetenzausübung, Diss. Zürich 1966.
Wüst Felix, Die Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16. Juni 1954, Diss. St. Gallen 1969, Bern 1969.
Zech Dieter, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Diss. Zürich 1971.
Zimmermann F./Wendell M., The Interstate Compacts since 1925, by The Council of State Governments, Chicago 1951 (zit. Compact).
– The Law and Use of Interstate Compacts, by The Council of State Governments, Chicago 1961 (zit. Law).

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| A. | Auflage |
| a. a. O. | am angeführten Ort |
| ABl | Amtsblatt |
| a. M. | anderer Meinung |
| Anm. | Anmerkung |
| AÖR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| AS | Eidgenössische Gesetzessammlung seit 1848; Sammlung der eidgenössischen Gesetze |
| BBl | Bundesblatt |
| Bd. | Band |
| BG | Bundesgesetz |
| BGG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| BGE | Entscheidungen des Bundesgerichtes (Schweiz) |
| BR | Bundesrat |
| BS | Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen von 1848–1947 |
| BV | Bundesverfassung |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes |
| B-VG | Bundesverfassungsgesetz der Republik Österreich |
| Diss. | Dissertation |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung |
| GS | Gesetzessammlung |
| H. | Heft |
| Hrsg. | Herausgeber |
| JÖR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts |
| Komm. | Kommentar |
| KV | Kantonsverfassung |
| NF | Neue Folge |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| Rz | Randziffer |
| SPJ | Schweizerische Politik im Jahre ... |
| SR | Systematische Sammlung des Bundesrechts |
| Sten Bull NR | Stenographisches Bulletin des Nationalrates |
| Sten Bull SR | Stenographisches Bulletin des Ständerates |
| SZ nGS | Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz |
| V | Verordnung |
| VV | Vollziehungsverordnung |
| VEB | Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| WuR | Wirtschaft und Recht |
| ZBJV | Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins |
| ZBl | Schweizerisches Zentralblatt für Staat- und Gemeindeverwaltung |
| ZSR | Zeitschrift für Schweizerisches Recht |

In der Liste der interkantonalen Vereinbarungen werden die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein mit den üblichen Abkürzungen bezeichnet.

# Die wichtigeren interkantonalen Vereinbarungen mit Angaben über die beigetretenen Kantone [1]

KFH Konkordat vom 28. Jänner über die Form der Heimatscheine, auf Grundlage der Konferenzbeschlüsse
BS *1* 111; SR 143.11
Beitritte: alle Kantone ausser AI, NE, VS

UKS Übereinkunft vom 23. Dezember 1958 zwischen den Ständen Bern und Solothurn betreffend die kirchlichen Verhältnisse in den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Bucheggberges und der Bezirke Solothurn, Lebern und Kriegstetten
AS *1960* 73; SR 182

ZPK Konkordat vom 22. Februar 1923 betreffend gegenseitiger Zulassung evangelisch-reformierter Pfarrer in den Kirchendienst
BS *4* 4; SR 184
Beitritte: ZH, BL, SO evangelische Landeskirchen des unteren Kantonteils, GL, BS, SH, AR, SG, AG, TG

KMZ Interkantonales Konkordat vom 8. Oktober 1957 über Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen
AS *1958* 374 (AS *1959* 626 und 994); SR 221.121.1
Beitritte: BE, ZG, FR, SH, VD [2], VS, NE, GE

BSP Konkordat vom 5./20. November 1903 betreffend Befreiung von der Sicherheitsleistung für die Prozesskosten
BS *3* 652; SR 273.2
Beitritte: alle Kantone ausser UR, OW, NW, FR, AI, VS

KSG Konkordat vom 27. März 1969 über die Schiedsgerichtsbarkeit
AS *1969* 1093; SR 279
Beitritte: BE, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, SG, GR, TI, VD, VS, NE, GE

KRV Konkordat vom 18. Februar 1911 betreffend die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche
BS *3* 80; SR 281.21
Beitritte: alle Kantone [3]
*Aufgehoben:* durch Konkordat vom 20. Dezember 1971 (KRH)

KRA Konkordat vom 18. Februar 1947 betreffend Rechtshilfe zur Vollstreckung von Ansprüchen auf Rückerstattung von Armenunterstützungen
BS *3* 84; SR 281.211
Beitritte: BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS
*Aufgehoben:* durch Konkordat vom 20. Dezember 1971 (KRH)

KRH Konkordat vom 28. Oktober 1971 über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche
AS *1972* 153; SR 281.22
Beitritte: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, TG, TI, VD, VS

KST Konkordat vom 23. Juni 1944 über die Kosten des Strafvollzugs
BS *3* 383 (Änderung AS *1948* 192); SR 342
Beitritte: BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE

KSK Konkordat vom 29. Oktober 1970 über die Schulkoordination
AS *1971* 119; SR 411.9

[1] Stand 1. Juni 1975, vgl. AS *1975* 981.
[2] Beitritt mit Vorbehalt.
[3] Kanton Genf mit Vorbehalt.

Beitritte: ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AI, AR, SG, GR, VD, VS, NE, GE[4,5]

LTE Konkordat über das Schweizerische Landwirtschaftliche Technikum
AS *1964* 835 (Änderung AS *1975* 1638); SR 412.191.02
Beitritte: alle Kantone ausser AI

WHA Konkordat vom 20. Juli 1944 über den Handel mit Waffen und Munition
BS *5* 683; SR 514.541
Beitritte: alle Kantone
*Ergänzung:* Konkordat vom 7. Februar 1968 (WHB)
*Aufgehoben:* durch Konkordat vom 13. Januar 1970 (WHC)

WHB Konkordat vom 7. Februar 1968 betreffend Ergänzung und Änderung des Konkordates über den Handel mit Waffen und Munition
AS *1968* 254; SR 514.541.1
Beitritte: OW, NW, AR, VS
*Aufgehoben:* durch Konkordat vom 13. Januar 1970 (WHC)

WHC Konkordat vom 13. Januar 1970 über den Handel mit Waffen und Munition
AS *1970* 447; SR 514.542
Beitritte: ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, TG, TI, VS, GE

KAZ Konkordat vom 22. November 1971/25. Januar 1972 über den Betrieb eines interkantonalen Ausbildungszentrums für den Zivilschutz
AS *1972* 1543; SR 523.7
Beitritte: UR, SZ, OW, NW, GL, ZG

AST Konkordat vom 10. Dezember 1948 zwischen den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Ausschluss von Steuerabkommen
AS *1949* 1364; SR 671.1
Beitritte: alle Kantone

LSS Konkordat vom 15. Oktober 1951 über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte
AS *1955* 587 (Änderung AS *1973* 592); SR 743.22
Beitritte: BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE
Vgl. Reglement zu diesem Konkordat vom 18. Oktober 1954 (SZ nGS 816b)

SBA Interkantonale Vereinbarung vom 4. Januar 1957 zwischen den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau über den gemeinsamen Vollzug der vom Bund erlassenen schiffahrtsrechtlichen Vorschriften für die Rheinstrecke zwischen Basel und Rheinfelden
AS *1958* 1067; SR 747.224.012

PPE Interkantonale Übereinkunft vom 8. September 1947 über das Pflegepersonal
AS *1949* 536; SR 811.21
Beitritte: BE, LU, OW, NW, ZG, BS, SG, AG, NE
Vgl. Reglement zu diesem Konkordat vom 31. August 1949 (AS *1950* 460; SR 811.211)

IKV Interkantonale Vereinbarung vom 3. Juni 1971 über die Kontrolle der Heilmittel
AS *1972* 1026; SR 812.101
Beitritte: alle Kantone und Fürstentum Liechtenstein

KWU Konkordat vom 25. Mai 1959 über die wohnörtliche Unterstützung
AS *1961* 3; SR 851.2
Beitritte: alle Kantone

VUD Verwaltungsvereinbarung vom 17. Mai 1963 über die Unterstützung von Doppelbürgern
AS *1963* 1214; SR 851.3
Beitritte: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, GL, FR, SO, BS, BL, AI, SG, GR, AG, TI, NE, GE

[4] SH, Beitritt ohne Anwendung des Art. 2 lit. a und b.
[5] TG, Austritt am 9. Januar 1975.

AEO Konkordat vom 24. September 1955 betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl
AS *1957* 158; SR 931.1
Beitritte: ZH, SZ, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, AG, TG

VHA Interkantonale Übereinkunft vom 13. September 1943 über den Viehhandel
BS *9* 372; SR 916.438.5
Beitritte: alle Kantone und Fürstentum Liechtenstein

IMP Interkantonale Übereinkunft vom 28. März 1968 über die interkantonale mobile Polizei
BBl *1968* II 799
Beitritte: LU (nicht in Kraft getreten)

SGE Convention intercantonale du 24 juillet 1911 relative à la police de navigation sur le lac Léman, entre les cantons de Vaud, Valais et Genève
GE GS H. 2.1
Vgl. Règlement concernant cette convention du 16 mai 1960 (GE GS H. 2.2)

SNE Convention intercantonale du 22 juillet 1911 relative au contrôle et à la police de la navigation sur les Lacs de Neuchâtel, Bienne et Morat et sur les canaux de la Thièle et de la Broye
NE GS II.612
Beitritte: BE, FR, VD, NE
Vgl. Règlement concernant cette convention du 16 mai 1960 (VD ABl *60* 1286)

SVI Interkantonale Vereinbarung vom 28. März 1938 betreffend die Schiffahrt auf dem Vierwaldstättersee
SZ nGS 824a
Beitritte: LU, UR, SZ, OW, NW

SZU Interkantonale Vereinbarung vom 28. Dezember 1950 betreffend die Schiffahrt auf dem Zugersee
SZ nGS 828a
Beitritte: LU, SZ, ZG

SZW Interkantonale Vereinbarung über die Schiffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee vom 15. Februar 1966
SZ nGS 830a
Beitritte: ZH, SZ, GL, SG

FGE Concordat intercantonale du 9 juillet 1945 pour la pêche dans les eaux suisse du lac Léman
GE GS M. 7. 12
Beitritte: VD, VS, GE

FMU Konkordat über die Fischerei im Murtensee vom 9. März 1966
FR GS *1966* 60
Beitritte: FR, VD

FNE Concordat sur l'exercice de la pêche dans le lac de Neuchâtel
24. April 1968
Beitritte: FR, VD, NE

FVI Konkordat über die Fischerei im Vierwaldstättersee vom 9. Juni 1931
SZ nGS 769
Beitritte: LU, UR, SZ, OW, NW

FZU Konkordat vom 1. April 1970 über die Fischerei im Zugersee
SZ nGS 776a
Beitritte: LU, SZ, ZG

FZW Übereinkunft vom 27. Dezember 1944 zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen über die Fischerei im Zürichsee, Linthkanal und Walensee
SZ nGS 781
Beitritte: ZH, SZ, GL, SG

VNI Konkordat vom 26. März 1959 über den Vollzug von Strafen und Massnahmen nach dem schweizerischen Strafgesetzbuch und dem Recht der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz
SZ nGS 166a
Beitritte: BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BS, BL, AG

VOS Vereinbarung der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Graubünden und Thurgau betreffend den Vollzug der Zuchthaus- und Gefängnisstrafen, der Massnahmen gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch und der Versorgung gemäss kantonalem Recht vom 27. Januar 1956
SG nGS 1, 33

VWE Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes dans les cantons romands du 2 septembre 1966
GE GS E. 3. 9, 5
Beitritte: FR, VD, VS, NE, GE, TI (nur teilweise)

VBR Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend die Organisation und Durchführung der Regionalplanung vom 2./9. Juni 1969
BL GS *24* 267

INK Vereinbarung über die gegenseitige Information und Zusammenarbeit der nordwestschweizerischen Kantone vom 21. Januar 1972
SO BGS Nr. 122.171
Beitritte: BE, SO, BS, BL, AG
Vgl. Reglement zu dieser Vereinbarung vom 9. Juni 1972 (SO BGS Nr. 122.172)

ISV Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz, vom 22. November 1973
AS *1975* 1989
Beitritte: alle Kantone ausser VD

RSA Regionales Schulabkommen zwischen den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau über die gegenseitige Aufnahme von Schülern und Lehrlingen aus den Partnerkantonen, vom 29. Oktober 1974
BL GS *1975* 739

OWG Konkordat über das Technikum für Obst-, Wein- und Gartenbau, Wädenswil, vom 28. Oktober 1974

# 0. Einleitung

Die vorliegende Arbeit geht aus von der in den klassischen Bundesstaaten, wie der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, feststellbaren Tendenz, die rechtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Gliedstaaten zu vermindern, und den Bestrebungen des vermehrten Zusammenschlusses der Gliedstaaten zur gemeinsamen Besorgung einer Verwaltungsaufgabe. Als ein Weg, dieses Ziel zu erreichen, bietet sich der Abschluss von Vereinbarungen unter den Gliedstaaten an. Diese Vereinbarungen stellen einen Versuch dar, die Eigenständigkeit der Gliedstaaten in einem nicht allzu beschränkten Rahmen zu erhalten, und so eine zu weitgehende Zentralisierung beim Bund zu vermeiden. Diese Bestrebungen können in den Problemkreis des «Kooperativen Föderalismus» eingeordnet werden.

*Die vorliegende Arbeit bezweckt nun, aufzuzeigen, inwiefern diese Vereinbarungen unter den Gliedstaaten eine sachgerechte Alternative zur Legiferierung des Bundes darstellen können.* Dabei wird die Untersuchung hauptsächlich auf die Verhältnisse in der Schweiz ausgerichtet, wobei aber auch die ähnlichen Probleme in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika mitberücksichtigt werden sollen.

# 1. Die Unitarisierungstendenz im modernen Bundesstaat

Die Individualität und Differenziertheit der Einzelstaaten im Bundesstaat nimmt heute immer mehr ab. Diese Tendenz lässt sich in allen Bundesstaaten feststellen [1]. Die Unitarisierung [2] des Bundesstaates ist weithin Tatsache geworden. Regionale Unterschiede in den Rechtsordnungen verschiedener Gliedstaaten (Kantone oder Länder) werden immer weniger als sinnvoll empfunden. Einigen Gründen dieses Sachverhaltes sei im folgenden nachgegangen.

Die Mobilität der Bevölkerung hat ein grosses Ausmass erreicht [3] und sprengt die historisch gewachsenen Grenzen der Gliedstaaten [4]. Die Wohnagglomerationen erstrecken sich über das Gebiet mehrerer Gliedstaaten. Nicht selten liegen Arbeitsort und Wohnort in verschiedenen Kantonen. Diese tägliche Begegnung mit den regionalen Verschiedenheiten auf kleinem Gebiet führt dazu, dass die Betroffenen die Berechtigung dieser Unterschiede nicht mehr verstehen und für eine allgemeine Angleichung der verschiedenen Rechtsordnungen eintreten.

Dazu stehen die Gliedstaaten im Sog einer grossen Zentralisierung. Immer mehr Aufgaben werden dem Bund übertragen [5]. Die wirtschaftlichen und technischen Sachzusammenhänge bedingten, dass die Mehrzahl der auftauchenden Probleme nur noch zentral gelöst werden konnten. Die Entwicklung zum sozialen Bundesstaat bewirkte ebenfalls eine weitgehende Eliminierung der regionalen Unterschiede [6]. Parallel mit der zunehmenden Kompetenzübertragung an den Bund wuchs die finanzielle Abhängigkeit der Gliedstaaten vom Bund [7].

Aber auch die Gliedstaaten fanden sich infolge der zunehmenden Komplexität der gliedstaatlichen Aufgaben zu immer weitergehender Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit wirkt ebenfalls unitarisierend, wird doch gerade dadurch versucht, regionale Unterschiede zu eliminieren [8].

[1] Hesse, Grundzüge 91 ff; Bundesstaat 12 ff, Aspekte 141 ff; Huber, Gedanken 481 ff; Imboden, Problematik 223 ff; Ehringhaus 61 ff; Häfelin, Föderalismus 570 f, mit weiteren Hinweisen.

[2] Hesse spricht in diesem Zusammenhang vom «Zurücktreten regionaler Besonderheiten zugunsten der Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse innerhalb des ganzen Bundesgebietes», dies im Gegensatz zur «Zentralisierung», dem «Abbau oder Schwächung territorial oder funktional differenzierter Gewalten zugunsten einer zentralen Gewalt», vgl. Hesse, Aspekte 143.

[3] So wohnten 1970 bereits 50% der Bevölkerung der Schweiz nicht mehr in ihrem Heimatkanton, vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1974, 32; heute dürfte der Prozentsatz noch etwas höher liegen; vgl. auch Hesse, Bundesstaat 12.

[4] Die schweizerischen Kantone sind im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern historisch gewachsen.

[5] Zu den Gründen, die zu einer zunehmenden Kompetenzübertragung an den Bund führten, vgl. Schindler, Entwicklungstendenzen 698 ff; Huber, Gedanken 481 ff; Imboden, Problematik 223 ff; für die Bundesrepublik vgl. Hesse, Bundesstaat 14 ff.

[6] Hesse, Bundesstaat 13; Schneider, Verträge 19.

[7] So haben im Jahre 1966 bereits 4 Kantone mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen aus der Bundeskasse erhalten, vgl. Lehner 38 f; für die Bundesrepublik vgl. Spanner 163 ff.

[8] Hesse, Aspekte 145.

# 2. Kooperativer Föderalismus

## 2.1 Der Föderalismus

Der Föderalismus ist als das tragende Ordnungsprinzip des schweizerischen Bundesstaates zu betrachten[1]. Der Begriff «Föderalismus» kann nicht genau festgelegt werden, wird er doch für sehr verschiedene Auffassungen verwendet[2]. Der «Föderalismus» ist viel eher als eine «geistige Tat»[3], als Ausdruck eines staatspolitischen Systems zu bezeichnen[4]. HESSE[5] bezeichnet «Föderalismus als das politische Grundprinzip der freien Einung von differenzierten, grundsätzlich gleichberechtigten, in der Regel regionalen Gesamtheiten, die auf diese Weise zu gemeinschaftlichem Zusammenwirken verbunden werden sollen». Diese Umschreibung dürfte dem «Föderalismus» am nächsten kommen, da sie nicht spezifisch auf ein bestimmtes Land zugeschnitten ist und sich grundsätzlich auf alle föderativen Staaten anwenden lässt.

Zum System des Föderalismus, wie er in der Schweiz verstanden wird, gehören als Wesensmerkmale territorial organisierte Gebietskörperschaften, die einen eigenen Bereich mit verhältnismässig grosser Selbständigkeit besitzen und in einer festgelegten Form bei der Bildung des Gesamtwillens mitwirken[6]. Daneben kommt dem schweizerischen Föderalismus eine wichtige Bedeutung in der Hinsicht zu, als dass es nur so möglich war und ist, die verschiedenen Kulturen und Sprachen auf freiheitlicher Basis im gleichen politischen Verband zu einigen.

Die föderalistische Ordnung steht im Spannungsfeld von Selbstbestimmung und Mitbestimmung[7]. Die staatlichen Aufgaben werden im föderalistischen Staat vom Bund und den Gebietskörperschaften[8] einer Lösung zugeführt. Diese Aufgabenzuteilung an die verschiedenen Kompetenzträger im Bundesstaat zeigt auch eine rechtsstaatliche Komponente der föderalistischen Ordnung auf, indem dadurch die Machtkumulation vermindert wird. Diese vertikale Gewaltenteilung innerhalb des föderalistischen Bundesstaates ist nicht unbestritten geblieben[9].

[1] Dies hat sich im Zusammenhang mit den Antworten zum Fragenkatalog betreffend Totalrevision der Bundesverfassung erneut gezeigt, wonach der Föderalismus als Leitgedanke im schweizerischen Staatssystem erhalten bleiben muss, Schlussbericht 252.

[2] AUBERT N 529.

[3] Zum Föderalismus als geistige Tat vgl. LANG K., «Die Philosophie des Föderalismus» 10 und dort zit. Lit.

[4] AUBERT N 533.

[5] Grundzüge 90.

[6] FRENKEL, Föderalismus 2.

[7] KÄGI, Selbstbestimmung und Mitverantwortung 687.

[8] Unter den Gebietskörperschaften oder Gliedstaaten sind in der Schweiz die Kantone zu verstehen, wobei die Unterscheidung in Kantone und Halbkantone in dieser Hinsicht irrelevant ist.

[9] KISKER 106 mit Hinweisen auf weitere Meinungen, vgl. insbes. N 400, 401.

Die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten erfolgt in der Bundesverfassung, wobei die Kompetenzbestimmungen in der schweizerischen Bundesverfassung im Vergleich zu Verfassungen anderer Bundesstaaten einen weiten Raum einnehmen [10]. Bundeskompetenzen bestehen in der Schweiz nur, wenn sie dem Bund durch die Verfassung zugeordnet sind; alle nicht dem Bund zustehenden Kompetenzen verbleiben den Kantonen [11].

Das föderalistische System bedingt aber, dass nicht nur der Bund Kompetenzen besitzt, sondern dass auch den Kantonen oder Ländern Kompetenzen erhalten bleiben, welche diese selbständig wahrnehmen können; sind die Kompetenzen zu einseitig dem Bund zugeordnet und besteht zwischen Bund und Kantonen nur ein Subordinationsverhältnis, so kann von föderalistischer Ordnung nicht mehr gesprochen werden, da der Föderalismus einen gewissen Freiheitsraum der Gliedstaaten zur staatlichen Selbstgestaltung voraussetzt [12]. Durch die häufige Schaffung neuer Bundeskompetenzen und Aushöhlung der gliedsstaatlichen Eigenständigkeit werden die Gliedstaaten in ihrem selbständigen Bestand bedroht und damit ebenfalls das föderalistische System.

Der Begriff «Föderalismus» hat in der Schweiz in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit neuen Kompetenzbegründungen des Bundes oft einen negativen Anstrich erhalten; im Sinne eines Beharrens auf der Partikularität der Kantone, wobei alles Übergeordnete, d.h. der Bund, als suspekt und gegen die Eigenständigkeit der Kantone gerichtet betrachtet wird [13. 14]. Diese Tendenz entspricht aber einem Bewusstsein, das die Gründung des Bundesstaates noch nicht voll überwunden hat, und kann zu einem fast sturen Neinsagen zur Vereinheitlichung, einem Anti-Zentralismus [15] entarten. Doch diese rein negative Auffassung des Föderalismus ist nicht so verbreitet, als dass sie als repräsentativ bezeichnet werden könnte. Es muss vor einer missbräuchlichen Verwendung des Begriffes «Föderalismus» gewarnt werden, «ihn zur Parole des untätigen Treibenlassens, des Neinsagens und des Barrikadenbaus gegen die Zukunft zu machen» [16].

Die dem Föderalismus eigenen starken Kräfte des Ausgleichs, welche erlauben, dass sich die verschiedenen Bevölkerungsgruppen im gleichen politischen Verband zusammenfinden können, dürften auch der Idee des «Föderalismus» im Rahmen der Europäischen Einigung einige Bedeutung verleihen [17].

[10] Imboden, Problematik 215; dies ist auf die häufigen Partialrevisionen zurückzuführen, denn in der ursprünglichen Verfassung waren dem Bund nur wenige Kompetenzen eingeräumt worden.

[11] Art. 3 BV; vgl. Ziff. 3.

[12] Hesse, Aspekte 147.

[13] Gemeinhin spricht man in diesem Zusammenhang von einem «Ressentiment gegen Bern».

[14] Renner/Mosimann, Vernehmlassung des Kantons Zug zum Fragenkatalog betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung, ZG 405f; vgl. auch Lüthy 30ff.

[15] Renner/Mosimann ZG 403; Lüthy 12f.

[16] Lüthy 44f.

[17] Vgl. Heubl, Föderalismus – eine Chance für Europa 390ff.

## 2.2 Der Kooperative Föderalismus

### 2.2.1 Begriff

Die Bundesverfassung ordnet den verschiedenen Kompetenzträgern ihre Kompetenzen zu. Die Kompetenzträger können die ihnen übertragenen Kompetenzen nun nicht einfach isoliert, fast wie im luftleeren Raum, wahrnehmen, sondern sie müssen auf die übrigen bundesstaatlichen Kompetenzträger im Sinne einer Koordination oder Kooperation Rücksicht nehmen[18]. In diesem Zusammenhang wird in neuster Zeit der Ausdruck «Kooperativer Föderalismus» verwendet, ja dieser Ausdruck ist in den europäischen Bundesstaaten fast zu einem Modewort geworden[19].

Der Ausdruck «Kooperativer Föderalismus» stammt ursprünglich aus den Vereinigten Staaten von Amerika[20] und wendet sich gegen den «dual federalism», der eine strenge Trennung der Staatstätigkeit von Bund und den Einzelstaaten befürwortete[21,22].

«Kooperativer Föderalismus» ist kein feststehender Begriff. Verschiedene Umschreibungen sind in der Literatur zu finden; so werden darunter sämtliche Arten und Formen des Zusammenwirkens zwischen Gliedstaaten unter sich oder Gliedstaaten und Bundesstaat auf der Basis der freiwilligen Mitarbeit oder aber bundesrechtlich vorbestimmter Normen verstanden[23]. Konkreter möchte SCHEUNER den Begriff «Kooperativer Föderalismus» fassen[24], als das Prinzip, «dass dort, wo die Sachaufgaben eine einheitliche und planend abgestimmte Zusammenarbeit aller Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung erfordern, ein Zusammenwirken aller Beteiligten, Bund, Länder und Gemeinden, herbeigeführt wird, dass grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und ihrer gemeinsamen Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen wird». Abstrakter und weiter möchten HESSE[25] und DOMINICE[26] den Begriff «Kooperativer Föderalismus» umschreiben, nämlich als die Form der verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund, Gliedstaaten und Gemeinden, als die Form, wie sich der Föderalismus heute schlechthin ausdrückt.

18 HÄFELIN, Föderalismus 573.
19 HÄFELIN, Föderalismus 572.
20 Der Kooperative Föderalismus wird dort auch «creative federalism» oder «new federalism» genannt; vgl. auch Ziff. 9.6
21 SCHEUNER, DÖV *1966* 518.
22 Zur Entwicklung des kooperativen Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika vgl. EHRINGHAUS, Der Kooperative Föderalismus in den USA 35f, insbes. 51f, und KEWENIG, AÖR *93* (1968) 434f.
23 HÄFELIN, Föderalismus 572.
24 DÖV *1966* 518.
25 HESSE, Aspekte 143, und Diskussion am schweizerischen Juristentag 1969, ZSR *1969* II 1063.
26 DOMINICE 751f, 889.

Der Begriff «Kooperativer Föderalismus» mag den Eindruck erwecken, dass Föderalismus auch losgelöst, von Kooperation und Koordination existieren könne. Doch der Föderalismus als solcher ist schon auf Kooperation gerichtet[27]. Mit Recht kann daher der Begriff «Kooperativer Föderalismus» als Pleonasmus bezeichnet werden[28]. Dennoch sei es erlaubt, im folgenden den Begriff «Kooperativer Föderalismus» weiter zu verwenden, um so das Verbindende innerhalb der bundesstaatlichen Tätigkeit stärker zu betonen[29].

## 2.2.2 Erscheinungsformen des Kooperativen Föderalismus

### *2.2.2.1 Horizontale und vertikale Zusammenarbeit*

Grundsätzlich wird die föderalistische Zusammenarbeit, je nach Art der an ihr beteiligten Ebenen, in horizontale und vertikale Kooperation unterschieden[30]. An der horizontalen Kooperation ist nur eine Ebene beteiligt; die Gliedstaaten arbeiten unter sich zusammen[31]. Die vertikale Zusammenarbeit umfasst die Kooperation von Bund und Kantonen; hier findet das Zusammenwirken auf zwei Ebenen, der kantonalen und gesamtstaatlichen Ebene, statt. Als Sachgebiete der vertikalen Zusammenarbeit kommen vor allem die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung[32] in Frage, während sich die horizontale Kooperation nur auf Sachgebiete beziehen kann, die der kantonalen Legiferierung zugänglich sind. Die Unterscheidungen in vertikale und horizontale Kooperation dürfen nicht als einander sich ausschliessende Begriffe verstanden werden, gibt es doch verschiedene Beispiele einer gemischten horizontal-vertikalen Zusammenarbeit[33].

### *2.2.2.2 Gebiete der föderalistischen Zusammenarbeit*

Ein föderalistisches Zusammenwirken ist grundsätzlich auf allen Gebieten der staatlichen Tätigkeit möglich. Die Zusammenarbeit wickelt sich am häufigsten auf dem Gebiet der Verwaltung ab. Ein Beispiel bieten die Fälle, wo die Kantone ihren Einwohnern die Benützung einer Anstalt eines andern Kantons

[27] Gygi, Diskussion am schweizerischen Juristentag 1969, ZSR *1969* II 1070; Häfelin, Föderalismus 573.

[28] Dominice 751; Heinze 133f.

[29] Vgl. Frenkel, Föderalismus 2; die heute intensivere Zusammenarbeit, vor allem der Kantone unter sich, soll dadurch besser zum Ausdruck gebracht werden.

[30] Häfelin, Föderalismus 572; Huber, Gedanken 494f; Dominice 794.

[31] Als Beispiele seien hier die interkantonalen Vereinbarungen sowie die Konferenzen der kantonalen Departementsvorsteher genannt.

[32] Hauptbeispiele sind Abkommen auf dem Gebiete der Verwaltung zwischen dem Bund und verschiedenen Kantonen sowie die Beteiligung der Kantone am Vollzug der Bundesgesetze.

[33] So ist der Bund z. B. der Übereinkunft betreffend Polizeitransporte beigetreten (SR 354.1).

sichern[34]. Eine weitere Art der Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Verwaltung sind die Koordinationskonferenzen von Verwaltungsbehörden[35].

Recht häufig ist auch die Kooperation auf dem Gebiet der Rechtssetzung. Durch interkantonale Vereinbarungen soll eine Rechtsvereinheitlichung auf bestimmten territorialen Gebieten[36] erreicht werden.

Die Rechtsprechung ist der Kooperation eher weniger zugänglich, da hier auf eine sachliche Unabhängigkeit, verbunden mit kantonaler Selbständigkeit, grosser Wert gelegt wird[37]. Immerhin sei auf die Möglichkeit zur Schaffung interkantonaler Verwaltungsgerichte hingewiesen, wie sie in der Bundesrepublik vorkommen[38].

*2.2.2.3 Intensität der Zusammenarbeit*

Im Grad der Intensität des föderalistischen Zusammenwirkens bestehen grosse Unterschiede. Im grossen und ganzen kann die kooperative Zusammenarbeit in drei verschiedene Stufen eingeteilt werden. Als erste und unterste Stufe der Kooperation ist der Austausch von Informationen über die eigene Staatstätigkeit, im Sinne einer gegenseitigen Orientierung[39], zu verstehen. In einer zweiten Stufe hat sich das Zusammenwirken schon so weit konkretisiert, dass zum Erlass von gemeinsamen Empfehlungen[40] geschritten werden kann. Die Wirkung dieser Empfehlungen ist jedoch eher gering, liegt es doch im Wesen der Empfehlung, dass sie keinen verpflichtenden Charakter hat und demnach nur beschränkt koordinierend wirkt[41]. Als höchste Stufe der föderalistischen Zusammenarbeit ist die Ausarbeitung von verbindlichen Regelungen[42] zu bezeichnen. Erst auf dieser Stufe kann eine wirksame Koordination erreicht werden[43].

*2.2.2.4 Weitere Unterscheidungsformen der föderalistischen Zusammenarbeit*

Die föderalistische Zusammenarbeit kann im weitern unterschieden werden in bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, in hoheitliche und nichthoheit-

[34] Z. B. Lehrerseminarien und technische Lehranstalten, vgl. z. B. Konkordat betreffend das Lehrerseminar Rickenbach, SZ nGS 671 b.

[35] Als wichtigste sind die Konferenzen der kantonalen Departementsvorsteher zu erwähnen, vgl. dazu HÄFELIN, Föderalismus 681 ff; daneben existieren noch verschiedene Amtsvorsteher-Konferenzen, vgl. dazu HÄFELIN, Föderalismus 689 ff.

[36] Z. B. eine einheitliche Regelung der Schiffahrt und der Fischerei in interkantonalen Gewässern; vgl. z. B. SZW, FZW.

[37] HÄFELIN, Föderalismus 578.

[38] Vgl. dazu KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 55; KISKER 255, Nr. 29a.

[39] Dazu dienen vor allem die Konferenzen der kantonalen Departementsvorsteher; vgl. auch die institutionalisierte Orientierung in INK; für Deutschland die Konferenzen der Ressortminister.

[40] Empfehlungen werden häufig durch die Konferenzen der Departementsvorsteher erarbeitet und erlassen.

[41] HÖHN u. a. 16.

[42] Vgl. Ziff. 2.3.

[43] Sei es mittelbar oder unmittelbar verbindliche Koordination (self-executing/non self-executing treaties).

liche, in freiwillige oder vom Bundesrecht vorgezeichnete, in spezielle und generelle, in direkte und indirekte Zusammenarbeit, sowie Zusammenarbeit mit oder ohne eigentliche Organisation[44].

All diese Unterscheidungen sind doch mehr theoretischer Natur, und ihre Aussagekraft im Hinblick auf die praktische Auswirkung der Zusammenarbeit ist eher von geringer Bedeutung.

### 2.3 Die interkantonale Vereinbarung als Erscheinungsform des Kooperativen Föderalismus

Eine besondere Stellung unter den vielfältigen Erscheinungsformen des Kooperativen Föderalismus nehmen die interkantonalen Vereinbarungen[45] ein. Durch diese Verträge wollen die Gliedstaaten bestimmte Rechtsgebiete innerhalb ihrer Grenzen einheitlich regeln. Mit diesen Gliedstaatsverträgen wird sich die vorliegende Arbeit im folgenden speziell beschäftigen.

### 2.4 Die Gemeinschaftsaufgaben

In der Bundesrepublik hat sich in den letzten Jahren der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern als Art der Zusammenarbeit herausgebildet. Dieser Begriff der Gemeinschaftsaufgaben[46] wurde durch die Grundgesetznovelle vom 12. Mai 1969[47] in das Grundgesetz aufgenommen. Bei den Gemeinschaftsaufgaben handelt es sich um Aufgaben, die grundsätzlich in den Bereich der Länder gehören. Der Bund wirkt jedoch bei der Lösung dieser Aufgaben mit, «wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist»[48]. Der Bund darf also erst zur Mitwirkung herangezogen werden, wenn diese Erfordernisse erfüllt sind[49]. Die Mitwirkung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben ist auf die im Grundgesetz genannten Sachgebiete[50] beschränkt; ihre Aufzählung ist abschliessend[51]. Die Mitwirkung des Bundes

[44] Vgl. ausführliche Darlegung der verschiedenen Unterscheidungen bei HÄFELIN, Föderalismus 578 f.

[45] Zum Begriff der interkantonalen Vereinbarung vgl. Ziff. 4.

[46] Art. 91 a und 91 b BGG.

[47] Geändert durch Gesetz vom 31. Juli 1970.

[48] Art. 91 a Abs. 1 BGG.

[49] TIEMANN 220 ff.

[50] 1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschliesslich Hochschulkliniken, 2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

[51] MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Komm. GG Art. 91 a Rz 9; TIEMANN 223 f; HESSE, Grundzüge 102.

geschieht vor allem in einer finanziellen Beteiligung an den Aufgaben der Länder[52].

Als weitere Gemeinschaftsaufgaben sieht das Grundgesetz[53] das Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Gebiete der Bildungsplanung und der Förderung der wissenschaftlichen Forschung vor.

Die Einführung des Institutes der Gemeinschaftsaufgabe schuf die Grundlage für die Mitwirkung des Bundes auf Gebieten, die grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Länder angehören[54].

Auch in der Schweiz waren, wenn auch bescheidene, Ansätze zur Schaffung des Institutes der Gemeinschaftsaufgabe festzustellen, so vor allem auf dem Gebiet des Bildungswesens. So schlug der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. Januar 1972 über die neuen Bildungs- und Forschungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27, $27^{bis}$ und $27^{quater}$)[55] in Art. $27^{bis}$ Abs. 1 folgende Fassung vor: «Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.» Aus den Ausführungen des Bundesrates zu dieser Verfassungsvorlage ergibt sich, dass er vom bundesdeutschen Begriff der «Gemeinschaftsaufgabe» ausgegangen ist, obwohl er den Terminus «Gemeinschaftsaufgabe» vermieden hat[56]. Die Bildungsartikel wurden von der Bundesversammlung angenommen, fanden jedoch in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 keine Gnade[57]. Doch auch auf andern Gebieten zeigen sich Ansätze zur Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen, so im Rahmen des Heimatschutzes, der Raumplanung und des Nationalstrassenbaues[58].

Das System der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern ist in jüngerer Zeit vermehrt kritisiert worden, da dadurch die Einflusssphäre des Bundes zu Lasten der Länder gestärkt wird und damit deren Selbständigkeit eingeschränkt wird[59]. Daneben hat sich auch gezeigt, dass im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben die Länderparlamente fast vollständig aus dem politischen Willensbildungsprozess ausgeschaltet werden[60], da die Kooperationsbestrebungen fast ausschliesslich durch die Exekutivorgane wahrgenommen werden[61].

52 Der finanzielle Verteilungsschlüssel ist in Abs. 4 des Art. 91 a BGG geregelt.

53 Art. 91 b BGG.

54 HANGARTNER, Kompetenzverteilung 203.

55 BBl *1972* I 375ff.

56 HANGARTNER, Kompetenzverteilung 203f, 246f.

57 Auf Grund diese Abstimmungsergebnisses ist die Diskussion um die «Gemeinschaftsaufgaben» in der Schweiz ziemlich verstummt.

58 BBl *1972* I 425; vgl. HANGARTNER, Kompetenzverteilung 204f, welcher wiederum eine Rückverweisung der deutschen Begriffsbildung auf die schweizerischen Verhältnisse anführt (TIEMANN 302), a.a.O. 205 N 18.

59 KISKER 285ff; RIETDORF 513ff; HEINZE 135ff.

60 KISKER 290f; RIETDORF 515f; LIESEGANG/PLÖGER 184ff.

61 Vgl. hiezu auch Ziff. 8.5.

# 3. Die bundesstaatliche Kompetenzzuweisung

## 3.1 Die bundesstaatliche Kompetenzzuweisung als Problem des Bundesstaates

Die Kompetenzzuweisung an den Bund oder an dessen Gliedstaaten bildet das zentrale staatspolitische Problem des föderalistischen Bundesstaates[1]. Die Frage, welche Materie durch den Gesamtstaat oder durch den Gliedstaat geregelt werden soll, lässt sich im einzelnen nicht so einfach entscheiden. Grundsätzlich sollen die Aufgaben durch den Kompetenzträger gelöst werden, der sich am besten dazu eignet und der über die notwendigen Voraussetzungen zur Durchsetzung der Lösung verfügt. Nach allgemeiner Lehre und Praxis wird die Kompetenzverteilung in der Schweiz grundsätzlich vom Subsidiaritätsprinzip[2] beherrscht. Die Staatsaufgaben werden primär dem untern Verband zur Lösung zugeordnet, und erst wenn der untere Verband nicht mehr in der Lage ist, die ihm zugewiesenen Aufgaben sachgerecht zu lösen, soll die Aufgabe dem nächsthöheren Verband übertragen werden[3]. Die Aufgabenzuteilung an Bund oder Gliedstaaten bedeutet nun aber nicht, dass die zu regelnden Materien stets ausschliesslich dem Bund oder den Gliedstaaten zugewiesen werden sollen. Es gibt viele Aufgaben, die nur durch gemeinsames Handeln von Gesamtstaat und Gliedstaat optimal gelöst werden können.

Die Unitarisierungstendenz[4] im Bundesstaat führt immer mehr dazu, dass die Aufgaben nicht mehr im kleinen Rahmen des Gliedstaates gelöst werden können und dass die Kompetenzen beim Gesamtstaat konzentriert werden[5]. Die Gliedstaaten haben je länger, je mehr Schwierigkeiten, ihre Eigenständigkeit zu erhalten, um nicht zu blossen Ausführungsorganen der Bundesgewalt zu werden. Doch würde es den Untergang des Bundesstaates bedeuten, wenn den Gliedstaaten nicht ein gewisser Eigenbereich erhalten bliebe; der Schritt zum Einheitsstaat mit dezentralisierter Verwaltung wäre in diesem Falle bereits vollzogen.

So steht der Bundesstaat im Spannungsfeld, dass auf der einen Seite die Aufgaben nur noch in grossem Rahmen gelöst werden können und dass andererseits den Gliedstaaten ein Eigenbereich erhalten bleiben soll. Hier den optimalen Ausgleich zwischen Bundesaufgaben und Aufgaben des Gliedstaates

[1] AUBERT N 602; Komm. Wahlen, Schlussbericht 263; HANGARTNER, Kompetenzverteilung 40ff.

[2] Vgl. zum Subsidiaritätsprinzip ausführlich: STADLER, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus 10ff; zum Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Kompetenzverteilung vgl. STADLER a.a.O. 133ff, 138ff.

[3] IMBODEN, Problematik 218.

[4] Zur Unitarisierungstendenz vgl. Ziff. 1.

[5] HESSE, Bundesstaat 14f; IMBODEN, Problematik 222; HUBER, Gedanken 482.

zu finden, das dürfte der eigentliche Sinn der bundesstaatlichen Ordnung sein[6]. Nach welchen Kriterien diese Aufgabenteilung nun vorgenommen wird, dies wird das Entscheidende der bundesstaatlichen Ordnung sein[7].

### 3.1.1 Prinzipien zur Vornahme der Kompetenzverteilung

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten kann im Bundesstaat in der Weise vorgenommen werden, dass Gesamtstaat und Gliedstaaten jeweils für bestimmte Materien zuständig sind und innerhalb dieser Materien die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt ausüben; die Aufgabenteilung der Funktionen läuft somit der Aufteilung der Materien parallel[8]. Es ist jedoch möglich, die Kompetenzverteilung nach einem andern Prinzip vorzunehmen, so nämlich, dass die Zuständigkeit nach Materien und Funktionen unterschiedlich verteilt ist, so dass auf gewissen Gebieten, insbesondere der Gesetzgebung, die Zuständigkeit beim Gesamtstaat liegt, während der Vollzug Aufgabe der Gliedstaaten ist.

Die Regelung der Zuständigkeit in der schweizerischen Bundesverfassung folgt letzterem Prinzip. In sehr vielen Fällen ist die Gesetzgebung Sache des Bundes, während der Vollzug Sache der Kantone ist. Diese Regel ist im schweizerischen Bundesstaat am konsequentesten durchgeführt worden[9], und der Vollzug ist auch dann den Kantonen überlassen worden, wenn die Materie einen einheitlichen Vollzug auf dem ganzen Bundesgebiet erheischt hätte[10].

Daneben folgt die schweizerische Bundesverfassung dem Prinzip, dass die Kantone grundsätzlich zur Regelung der Materien zuständig sind, der Bund aber nur in den von der Verfassung bestimmten Fällen[11]. Die Generalklausel der Aufgabenzuteilung lautet zugunsten der Kantone[12].

### 3.1.2 Die Kompetenzverteilung nach Art. 3 BV

Die Kompetenzzuweisung in der schweizerischen Bundesverfassung wird beherrscht durch den Artikel 3, der folgendes besagt: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung be-

6 Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL *21* (1964) 83ff; Hesse, Grundzüge 94.

7 Imboden, Problematik 217f.

8 Hesse, Grundzüge 96.

9 Imboden, Problematik 220.

10 In vielen Fällen hat man später die Vollzugstätigkeit der Kantone einschränken müssen, damit der eigentliche Zweck der Gesetzgebung überhaupt erreicht werden konnte; vgl. dazu z. B. die BG über den Gewässerschutz von 1955 (AS *1956* 1533) und 1971 (AS *1972* 950).

11 Vgl. Ziff. 3.1.2.

12 Es wäre auch der umgekehrte Fall denkbar, dass die Generalklausel zugunsten des Bundes lautet, so z. B. Kanada.

schränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.» Diese Regelung bedeutet, dass der Bund nur die Rechte ausüben darf, die ihm durch die Verfassung eingeräumt worden sind[13]. Diese Regelung beschränkt sich nicht nur auf die Gesetzgebung, sondern gilt in gleicher Weise auch für Exekutive und Justiz[14].

Die Bundesverfassung zählt somit positiv die Kompetenzen der Bundesorgane auf. Die Kompetenzbestimmungen finden sich vor allem im ersten Abschnitt der Bundesverfassung[15, 16]. Die Kompetenzen des Bundes müssen allerdings nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt sein, sondern es genügt, wenn sie sich nach richtiger Auslegung aus ihr ergeben[17, 18]. Sofern eine Kompetenz zugunsten der Kantone in der Bundesverfassung besteht, kommt ihr keine eigentliche Bedeutung zu[19], da die Kantone in allen Sachgebieten kompetent sind, die die Verfassung nicht dem Bund zuordnet.

Soll der Bund zum Erlass einer Ordnung auf einem Gebiet zuständig erklärt werden, zu dessen Regelung er keine verfassungsmässige Kompetenz besitzt, muss zuerst durch eine Teilrevision der Verfassung[20] die notwendige Voraussetzung geschaffen werden[21]. Wird der Bund durch eine Teilrevision der Verfassung als zuständig erklärt, treten die kantonalen Regelungen nicht automatisch ausser Kraft[22], sondern bleiben gültig, bis der Bund seinerseits eine Ausführungsregelung erlassen hat[23]. In einigen Fällen hat der Bund trotz vorhandener Kompetenz nur teilweise oder überhaupt nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht[24].

Die durch die Verfassung bestimmte Kompetenzausscheidung ist auch bei den Bestrebungen des kooperativen Föderalismus zu beachten. Auch die Institutionen der föderalistischen Zusammenarbeit haben sich an die grundsätzliche

[13] Anstatt vieler vgl. AUBERT N 611.

[14] AUBERT N 613.

[15] In der schweizerischen Bundesverfassung existiert im Gegensatz zur kanadischen Bundesverfassung und zum Bonner Grundgesetz kein eigentlicher Kompetenzkatalog.

[16] Es gilt dabei zu beachten, dass es unzulässig ist, aus Art. 2 BV irgendwelche Kompetenzen abzuleiten (FLEINER/GIACOMETTI 74; AUBERT N 617); in der Praxis hat man sich jedoch nicht immer an diese Regel gehalten.

[17] BURCKHARDT, Komm. 14.

[18] Zum Problem der «implied powers» vgl. AUBERT N 620ff.

[19] Sie sind meistens dadurch in die Verfassung aufgenommen worden, dass man dem Bund neue Kompetenzen übertragen hat und durch Nennung der den Kantonen überlassenen Gebiete die Föderalisten beruhigen wollte, um so die Verfassungsänderung möglich zu machen; z. B. Art. 64$^{bis}$, Art. 24$^{sexies}$ BV.

[20] Gem. Art. 123 BV bedarf es hiezu einer Volksabstimmung, wobei nicht nur eine Mehrheit der Stimmenden gefordert wird, sondern auch die Mehrzahl der Kantone zustimmen muss.

[21] Eine Ausnahme bilden dringliche Bundesbeschlüsse, die gemäss Art. 89$^{bis}$ Abs. 3 BV erlassen werden.

[22] Art. 2 ÜbgBest BV; mit Ausnahmen für jene Gebiete, wo eine unmittelbar anwendbare Verfassungsbestimmung aufgenommen wird; vgl. FLEINER/GIACOMETTI 101f; AUBERT N 640.

[23] AUBERT N 641.

[24] Z. B. Art. 33 Abs. 2; Art. 42$^{quater}$ BV.

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten zu halten, damit nicht durch eine «föderalistische Aufgabenteilung» das bundesstaatliche Kompetenzgefüge verschoben wird[25]. So kann der Bund nicht einfach mit Zustimmung der Kantone[26] ein Gesetz erlassen; denn der Bund ist zur Gesetzgebung nur auf Grund der ihm durch die Verfassung zugeordneten Kompetenzen befugt. Die Übertragung von kantonalen Kompetenzen durch Zustimmung ist nicht statthaft[27].

### 3.1.3 Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung

Grundsätzlich lassen sich die einzelnen Gesetzgebungsmaterien in der schweizerischen Bundesverfassung in drei Hauptkategorien unterscheiden[28]:
- ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes;
- ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen der Kantone;
- konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen der Kantone und des Bundes.

#### *3.1.3.1 Ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes*

Sind Sachgebiete ausschliesslich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugewiesen, so bleibt für die kantonale Gesetzgebung kein Raum. Hierunter fallen vor allem die Gebiete, welche eine Art Bundesmonopol betreffen[29] und gewisse Bundeskompetenzen, die sich aus Verfassungsbestimmungen materiellen Inhalts herleiten[30].

#### *3.1.3.2 Ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen der Kantone*

Die Kantone sind grundsätzlich auf den Gebieten zur Gesetzgebung befugt, die nicht der Bundesgesetzgebung zugewiesen sind[31]. Die Gesamtheit der kantonalen Kompetenzen sind in der Verfassung nicht umschrieben, sondern sie ergeben sich aus dieser Generalklausel.

#### *3.1.3.3 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Kantone*

Ein weites Feld umfasst die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes und der Kantone. Nach AUBERT[32] lassen sich die konkurrierenden Kompetenzen in zwei Unterkategorien aufteilen:
- Kompetenzen, bei denen dem Bund nur die Grundsatzgesetzgebung zusteht, und
- Kompetenz ohne Beschränkung des Bundes.

25 HÄFELIN, Föderalismus 574, 1058f.
26 Vgl. Ingress des BRB über die schweizerische Pharmakopöe, SR 812.21.
27 GIACOMETTI, SJZ *31* 261; für Deutschland vgl. GRAWERT 186ff.
28 IMBODEN, Problematik 253.
29 AUBERT N 697f.
30 Aufzählung bei AUBERT N 699.
31 Art. 3 BV, vgl. Ziff. 3.1.2.
32 AUBERT N 696.

3.1.3.3.1 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen mit Beschränkung des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung[33]

Dem Bund steht auf diesen Gebieten[34] nur das Recht zur Grundsatzgesetzgebung zu, während die Ausführungsgesetzgebung Aufgabe der Kantone ist[35].

3.1.3.3.2 Konkurrierende Gesetzgebung ohne Beschränkung des Bundes

Darunter fallen die meisten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen[36]. Sie fordern ein gemeinsames Tätigwerden von Bund und Kantonen, wobei die Intensität der Tätigkeit des einen oder andern je nach Sachgebiet verschieden ist.

## 3.2 Der Schutz der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Kompetenzzuweisung durch die Bundesverfassung kann nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn Institutionen vorhanden sind, welche die Kompetenzverteilung garantieren.

### 3.2.1 Der Schutz des Bundes gegen Übergriffe der kantonalen Gesetzgebung

Im schweizerischen Bundesstaatsrecht gilt der Grundsatz: «Bundesrecht bricht kantonales Recht». Kompetenzwidriges kantonales Recht ist nichtig[37]. Zum Schutz gegen Erlasse des kantonalen Rechts ohne entsprechende Kompetenz stehen dem Bund verschiedene Möglichkeiten zu.

*3.2.1.1 Die Bundesaufsicht*

Dem Bund steht grundsätzlich die Aufsicht über die Kantone zu[38]. Die Bundesaufsicht bezweckt, darüber zu wachen, dass die Kantone ihre Aufgaben im Rahmen des Bundesrechtes in richtiger Art und Weise erfüllen. Die Bundesaufsicht bezieht sich somit primär auf die Tätigkeit der Kantone bezüglich der

[33] GIACOMETTI kennt nur diese Kategorie als konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen. FLEINER/GIACOMETTI 100.

[34] Aufzählung bei AUBERT N 700f; dazu neu Art. 22$^{quater}$ BV.

[35] Die Frage, wo die Grundsatzgesetzgebung des Bundes aufhört und wo die eigentliche Gesetzgebung der Kantone beginnt, ist umstritten und kann kaum zufriedenstellend gelöst werden; AUBERT/JAGMETTI 146; zum gleichen Problem in Deutschland HESSE, Diskussion am Juristentag 1969, ZSR *1969* II 1072.

[36] Aufzählung bei AUBERT N 702.

[37] WIDMER 10 und dort zit. Lit., insbes. IMBODEN, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Diss. Zürich 1940.

[38] Die sog. Bundesaufsicht; vgl. dazu AUBERT N 782ff; FLEINER/GIACOMETTI 127ff; HANGARTNER, Kompetenzverteilung 232ff.

ihnen zur Erfüllung delegierten Bundeskompetenzen[39]. Daneben besteht die Bundesaufsicht auch über die kantonalen Kompetenzen im Sinne von Art. 3 BV, jedoch nur so weit, als das kantonale Recht gegen das Bundesrecht verstösst[40]. Als Mittel zur Ausübung der Bundesaufsicht sind unter anderen[41] zu nennen: Ermittlungen und Untersuchungen durch Bundeskommissäre, allgemeine Weisungen in Form von Kreisschreiben und besondere Weisungen an einen speziellen Kanton.

Von der Bundesaufsicht ist jedoch grundsätzlich die Oberaufsicht des Bundes zu unterscheiden, welche dem Bund in verschiedenen Verfassungsbestimmungen[42] zugewiesen wird. Diese Ermächtigungen stellen hingegen Kompetenzzuweisungen an den Bund dar und weisen diesem in bestimmten Materien die Grundsatzgesetzgebung zu[43].

*3.2.1.2 Genehmigungspflicht für kantonale Erlasse*

Die kantonalen Verfassungen[44] bedürfen gemäss Art. 6 BV der Gewährleistung des Bundes[45]. Die Gewährleistung darf nur erteilt werden, wenn die kantonale Verfassung nichts der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthält[46]. Wird die Gewährleistung verweigert, so wird die Bestandesgarantie vom Bund nicht übernommen, und die kantonalen Behörden werden aufgefordert, den Mangel zu beheben[47], die nicht gewährleisteten Bestimmungen sind ungültig[48].

Die interkantonalen Vereinbarungen müssen dem Bund zur Einsicht vorgelegt werden[49]. Ebenso bedürfen kantonale Verträge mit fremden Staaten[50] der Zustimmung des Bundesrates, unter Umständen der Bundesversammlung[51].

Verschiedene Bundesgesetze[52] enthalten die Vorschrift, dass kantonale Ausführungserlasse dem Bundesrat[53] zur Genehmigung vorzulegen sind.

Die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund hat grundsätzlich nur deklarative Bedeutung[54]. Die Prüfung des Bundes hat auch zum Ziel, offen-

39 HANGARTNER, Kompetenzverteilung 233.
40 FLEINER/GIACOMETTI 128.
41 Vgl. die ausführliche Darlegung der Mittel der Bundesaufsicht bei AUBERT N 792.
42 Z. B. Art. 24, 24$^{bis}$ BV; vgl. HANGARTNER, Kompetenzverteilung.
43 AUBERT/JAGMETTI 146.
44 Auch Teilrevisionen der kantonalen Verfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes.
45 Die Gewährleistung wird durch die Bundesversammlung erteilt (Art. 87 Ziff. 7 BV).
46 Art. 6 Abs. 2 lit. a BV.
47 AUBERT N 578.
48 AUBERT N 586.
49 Art. 7, Abs. 2 BV; Näheres siehe Ziffer 4.1.2.
50 Über die Zulässigkeit solcher Verträge vgl. Art. 9, Art. 10 Abs. 1 BV.
51 Art. 102 Ziff. 7, 85 Ziff. 5 BV; vgl. AUBERT N 681.
52 Z. B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20) Art. 25 Abs. 3.
53 Art. 102 Ziff. 13 BV.
54 AUBERT N 797, wo auch die Ausnahmen aufgeführt sind.

sichtliche Bundesrechtsverletzungen zu vermeiden[55]. Das Bundesgericht ist an die Genehmigung nicht gebunden; es kann daher die kantonalen Erlasse auf ihre Bundesrechtswidrigkeit prüfen[56]. Wird die Genehmigung vom Bund aber verweigert, so ist das Bundesgericht an diesen Entscheid gebunden[57].

*3.2.1.3 Staatsrechtliche Klage*

Verletzt eine kantonale Bestimmung das Bundesrecht, so steht es dem Bundesrat offen, gegen den verletzenden Kanton eine staatsrechtliche Klage zu erheben[58]. Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden werden vom Bundesgericht entschieden[59]. Einzelne Bundesgesetze[60] sehen die verwaltungsrechtliche Klage beim Bundesgericht[61] vor.

*3.2.1.4 Die Bundesexekution*

Der Bundesrat kann gegen Übergriffe der Kantone selber Massnahmen ergreifen. Er kann mit Zustimmung der Bundesversammlung Zwangsmassnahmen[62] verfügen. Es handelt sich hier um die sogenannte Bundesexekution[63]. Die Massnahmen müssen dem zu erreichenden Zweck proportional sein. Als Mittel kommen in Frage: Vorenthalten von finanziellen Leistungen an die Kantone[64], Ersatzvornahme und als strengste Massnahme die Militärische Exekution[65].

Als allgemeines Mittel gegen kantonale Übergriffe könnte noch die Legitimation des Bundes zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide[66] verstanden werden.

*3.2.1.5 Die Individualbeschwerde*

Grundsätzlich sind an dieser Stelle auch die Rechtsbehelfe des Bürgers zu nennen, mit welchen er sich gegen bundesrechtswidriges kantonales Recht zur Wehr setzen kann. In diesem Fall ist es ebenfalls eine Bundesinstanz, nämlich

[55] BGE *81* I 133, insbes. 136f.

[56] In der Praxis hat sich jedoch das Bundesgericht an die Genehmigung gehalten und ist nicht ohne Not davon abgewichen.

[57] Vgl. AUBERT N 798 und dort zit. Entscheidungen.

[58] Gemäss Art. 113 Abs. 1 Ziff. 1 BV und Art. 83 lit. a des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) SR 173.110.

[59] Vgl. hiezu auch Art. 113 Abs. 3 BV.

[60] Z. B. Art. 11 Abs. 3 Gewässerschutzgesetz.

[61] Gem. Art. 116 OG.

[62] Zuständig zum Erlass ist die Bundesversammlung Art. 85 Ziff. 8 BV.

[63] FLEINER/GIACOMETTI 143ff; AUBERT N 804ff.

[64] Über die Zulässigkeit vgl. AUBERT N 806.

[65] Dieses Mittel dürfte für Kompetenzkonflikte wohl nicht geeignet sein; es lässt sich wohl nur aus historischen Gründen erklären.

[66] Art. 103 lit. b OG, vgl. GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund 116f.

das Bundesgericht, welches die Entscheidung herbeiführt. Allen voran ist hier die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 113 Ziff. 3 BV[67] zu nennen, welche als Rechtsbehelf des Betroffenen gegen die kantonale Staatsgewalt konzipiert ist[68]. Die staatsrechtliche Beschwerde ist jedoch subsidiärer Natur und nur zulässig, sofern nicht mit einem anderen Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde die Rechtwidrigkeit gerügt werden kann[69]. Hiezu könnten die Berufung[70], die Nichtigkeitsbeschwerde in Zivilsachen[71] und in Strafsachen[72] in Frage kommen. In wenigen Fällen ist auch die Beschwerde an den Bundesrat möglich.

### 3.2.2 Der Schutz des Kantons gegen Übergriffe des Bundes

Überschreitet der Bund seine Befugnisse und legiferiert er, ohne dazu ermächtigt zu sein, so steht dem verletzten Kanton die staatsrechtliche Klage offen[73]. Der Kanton kann vor dem Bundesgericht einen Kompetenzkonflikt gegen den Bund anheben. Doch muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass der Kanton dem Bund gegenüber machtloser ist als umgekehrt. Das Bundesgericht kann nämlich Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen[74]. Die Konflikte beschränken sich somit auf seiten des Bundes auf die Überprüfung von Verordnungen[75], während die gesamte kantonale Gesetzgebung der Überprüfung des Bundesgerichts unterliegt.

Daneben steht den Kantonen ein Beschwerderecht gegen den Bundesrat an die Bundesversammlung zu[76], wenn der Bundesrat die Genehmigung kantonaler Verträge mit dem Ausland oder interkantonaler Verträge verweigert.

### 3.2.3 Mittel eines Kantons gegen den Übergriff eines andern Kantons

Ein Kanton kann gegen einen andern Kanton einen Kompetenzkonflikt vor dem Bundesgericht anheben[77], wenn er in seinen Rechten vom Beklagten

67 Vgl. auch Art. 84 OG.
68 FLEINER/GIACOMETTI 886; MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde 29.
69 Art. 84 Abs. 2 OG.
70 Art. 43 OG.
71 Art. 68 OG.
72 Art. 268 Bundesstrafprozess.
73 Art. 83 lit. a OG.
74 Art. 113 Abs. 3 BV.
75 Zur Überprüfungsmöglichkeit von Verordnungen des Bundes durch das Bundesgericht vgl. BGE *92* I 432ff, *94* I 88.
76 Art. 85 Ziff. 5 BV, vgl. SCHMIDT 43.
77 Art. 83 lit. b OG.

verletzt worden ist. Auch kann ein Kanton[78] gegen die Genehmigung von interkantonalen Verträgen oder kantonalen Verträgen mit ausländischen Staaten durch den Bundesrat an die Bundesversammlung rekurrieren. Ob auch interkantonale Institutionen zur staatsrechtlichen Klage legitimiert sind, wurde bis jetzt nicht entschieden[79].

[78] Das Recht steht nur den an den Verträgen nicht beteiligten Kantonen zu, vgl. SCHMIDT 43 N 180.

[79] DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, Diss. Zürich 1970, 115f; HÄFELIN, Fragen 260.

# 4. Die interkantonale Vereinbarung

## 4.1 Der Begriff

Die interkantonalen Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge zwischen den Kantonen über eine in ihre Kompetenz fallende Materie [1].

### 4.1.1 Die Vertragssubjekte

Vertragspartner in interkantonalen Verträgen sind die Kantone [2]. Verträge zwischen Kantonen und ausländischen Staaten [3], dem Bund sowie privat- oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften fallen nicht unter den Begriff der Interkantonalen Vereinbarung.

Dagegen kann von einem interkantonalen Vertrag gesprochen werden, wenn ein Kanton (oder eine Gemeinde) mit einer Gemeinde eines andern Kantons Verträge abschliesst, da die eigentlichen Vertragspartner die Kantone sind, in deren Hoheitsgebiet die betreffende Gemeinde liegt [4].

### 4.1.2 Geltungsbereich

Entgegen einer älteren Ansicht des Bundesrates [5] ist es zulässig, dass ein Kanton einem interkantonalen Vertrag nur für einen beschränkten Teil seines Hoheitsgebietes beitritt. Der Geltungsbereich der interkantonalen Vereinbarung ist in diesem Fall nur auf diejenigen Selbstverwaltungskörper des Kantons beschränkt, für die der Kanton den Beitritt erklärt hat. Lehnt ein Kanton den beschränkten Beitritt eines andern Kantons ab, so gilt die Vereinbarung als zwischen den beiden Kantonen nicht zustande gekommen [6].

Einen Sonderfall stellt die Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein an interkantonalen Verträgen dar. Das Fürstentum Liechtenstein ist mehreren [7] Vereinbarungen beigetreten. Dieser Beitritt beruht jedoch auf einem Rechtsver-

[1] Fleiner/Giacometti 159ff; Aubert N 878ff; Schaumann 90ff; Häfelin, Föderalismus 585ff; Bolle 107ff; Dormann 41ff; Kehrli 18ff; Schmidt 12ff; Vetsch 18ff; Zech 110ff.

[2] Die Kantone und Halbkantone sind einander gleichgestellt. Sofern nicht ausdrücklich darauf hingewiesen wird, sind in der vorliegenden Arbeit unter dem Begriff «Kantone» immer die Kantone und die Halbkantone zu verstehen.

[3] Betreffend die Sonderstellung des Fürstentums Liechtenstein vgl. letzter Absatz der Ziff. 4.1.2.

[4] Schmidt 15; Kehrli 18, 38f; Häfelin, Föderalismus 633f.

[5] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht 248 II.

[6] BGE *54* I 331ff; Schmidt 14f; Kehrli 39.

[7] So z. B. VHA, IKV.

hältnis des Völkerrechts[8]. Die beschränkte Kompetenz der Kantone zum Abschluss von Vereinbarungen mit ausländischen Staaten[9] leitet sich aus Art. 9 BV her.

### 4.1.3 Die verfassungsmässige Grundlage

Den Kantonen steht gemäss Art. 7 Abs. 2 BV das Recht zu, unter sich Verkommnisse[10] über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung abzuschliessen. Vertragsgegenstand bilden somit sämtliche der kantonalen Legiferierung zugänglichen Gegenstände[11].

Die Bundesverfassung verbietet Verträge politischen Inhalts[12] zwischen Kantonen. Verboten sind somit Verträge, die sich auf eine politische Machtentfaltung der Kantone beziehen oder einzelner derselben beziehen und damit eine Gefahr für den politischen Ausgleich[13] darstellen[14]. Diese Bestimmung lässt sich wohl nur aus historischen Gründen erklären und ist heute kaum noch von Bedeutung[15].

Im weitern dürfen die interkantonalen Vereinbarungen nichts dem Bunde Zuwiderlaufendes enthalten[16]. Es ist unzulässig, dass die Kantone den Bund durch ihre Vereinbarungen in seinen Kompetenzen beeinträchtigen[17]. Sodann ist eine Verletzung der Rechte der an der Vereinbarung nicht beteiligten Kantone nicht erlaubt[18]. In den meisten Fällen wird ja eine Verletzung von Rechten an der Vereinbarung nichtbeteiligter Kantone zugleich eine Verletzung des Bundesrechtes bedeuten[19].

Neben diesen materiellen Erfordernissen für die Gültigkeit der interkantonalen Vereinbarungen besteht auch die Vorschrift formeller Art, dass die Vereinbarungen dem Bunde zur Einsicht vorzulegen sind[20, 21]. Diese Einsicht dient hauptsächlich der Überprüfung, ob die materiellen Erfordernisse in der Verein-

[8] Näheres zur Stellung Liechtenstein in interkantonalen Vereinbarungen vgl. KEHRLI 39f; VEB *32* Nr. 1.

[9] Bez. kantonaler Verträge mit dem Ausland vgl. WILDHABER, im demnächst erscheinenden Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik im Teil II Kap. 1 Ziff. 2 lit. A b.

[10] Verkommnisse = Verträge = Vereinbarungen, vgl. Ziff. 4.1.4.

[11] Vgl. Ziff. 3.1.2.

[12] Art. 7 Abs. 1 BV.

[13] A. M. betr. politischer Verträge und Machtgefüge im Bundesstaat ZECH 259f.

[14] HÄFELIN, Föderalismus 660f.

[15] FLEINER/GIACOMETTI 163; HUBER, IMP 33; DORMANN 49.

[16] Art. 7 Abs. 2 Satz 1 BV.

[17] BOLLE 116; KEHRLI 46.

[18] Art. 7 Abs. 2 Satz 1 BV.

[19] Es lassen sich als Ausnahmen Fälle denken, in denen ein Kanton einer Vereinbarung beitritt, wodurch er seinen Verpflichtungen aus einer früheren Vereinbarung nicht mehr nachkommen kann, vgl. HÄFELIN, Föderalismus 661.

[20] Art. 7 Abs. 2 Satz 1 BV.

[21] Vgl. dazu Ziff. 3.2.1.2.

barung eingehalten worden sind. Die dem Bund zur Einsicht vorgelegten interkantonalen Vereinbarungen werden vom Bundesrat genehmigt[22]. Erhebt der Bundesrat oder ein Kanton gegen die Genehmigung[23] Einspruch, so ist die Bundesversammlung[24] zur Erteilung der Genehmigung zuständig. Der Pflicht zur Vorlegung der interkantonalen Vereinbarungen wird in der Praxis nur zum Teil nachgelebt. Den Bundesbehörden werden nur die wichtigeren Vereinbarungen vorgelegt[25], so dass dieser formellen Vorschrift nur eine beschränkte Bedeutung zukommt.

Zum Vollzug der interkantonalen Vereinbarungen sind die Kantone berechtigt, die Mithilfe[26] des Bundes anzusprechen[27,28].

### 4.1.3 Terminologie

Die Terminologie betreffend die interkantonalen Vereinbarungen ist in Doktrin und Praxis sehr uneinheitlich. Selbst die Bundesverfassung spricht von «Verkommnissen» (Art. 7 Abs. 2), von «Verträgen der Kantone unter sich» (Art. 85 Ziff. 5; Art. 102 Ziff. 7), von «Eidgenössischen Konkordaten» (Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3). Daneben werden in der Praxis noch die Ausdrücke «Interkantonale Abmachung», «Übereinkommen», «Abkommen», «Verwaltungsvereinbarung», «Gegenrechtserklärung» und «Vergleich» verwendet.

Die Bezeichnungen, welche die Kantone für ihre interkantonalen Vereinbarungen verwenden, sind uneinheitlich, und man gewinnt den Eindruck, dass die Bezeichnungen teilweise so gewählt wurden, um damit kantonale Verfahrensvorschriften zu umgehen[29]. Am häufigsten findet sich unter den Bezeichnungen dieser Verträge die Bezeichnung «Konkordat»[30].

In der Staatsrechtslehre[31] wird oft eine Unterscheidung zwischen Konkordaten als einem engeren Begriff und andern interkantonalen Vereinbarungen gemacht. Die Konkordate wären nach dieser Auffassung «interkantonale Vereinbarungen rechtssetzender Natur, die grundsätzlich allen Kantonen zum Beitritt offenstehen». GIACOMETTI[32] möchte den Konkordatsbegriff noch enger

22 Art. 102 Ziff. 7 BV.
23 Betr. Bedeutung der Genehmigung vgl. Ziff. 3.2.1.2.
24 Art. 85 Ziff. 5 BV.
25 Vgl. AUBERT N 888, HANGARTNER, Publikation 333ff.
26 Betr. die Bedeutung der Mithilfe des Bundes vgl. Ziff. 4.4.5.
27 Gem. Art. 7 Abs. 2 Satz 2 BV.
28 Die Mithilfe des Bundes kann grundsätzlich nur für die vom Bund genehmigten Vereinbarungen angesprochen werden.
29 SCHMIDT 21; insbesondere soll das obligatorische oder fakultative Referendum vermieden werden; betr. die Verfahrensvorschriften vgl. Ziff. 4.4.1.
30 Betr. die Herkunft der Bezeichnung «Konkordat» vgl. KEHRLI 17ff. VEB *1955* (25) Nr. 7.
31 BURCKHARDT, Komm. 74; SCHAUMANN 91ff; BOLLE 122f; SCHMIDT 20; KEHRLI 18f, 51ff.
32 FLEINER/GIACOMETTI 160f.

fassen und nur jene interkantonalen Vereinbarungen als Konkordate bezeichnen, «die von allgemeinem Interesse sind, also allen Kantonen offenstehen und damit gleichsam Vorbereiter der Bundesgesetzgebung sind». Gerade das letzte Kriterium dürfte heute problematisch sein, besteht doch die Tendenz, mit dem Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen gerade den gegenteiligen Zweck zu erreichen, nämlich eine bundesrechtliche Regelung zu verhindern [33].

Die Einengung des Konkordatsbegriffes muss jedoch angesichts der vielen Mischformen von rechtssetzenden und rechtsgeschäftlichen Abmachungen und des Fehlens unterschiedlicher Rechtsfolgen als fragwürdig bezeichnet werden [34].

Das Bundesgericht zeigt eine schwankende Praxis. In einer früheren Praxis [35] stellt es auf einen engeren, nur die rechtssetzenden Vereinbarungen umfassenden Konkordatsbegriff ab. Später ist das Bundesgericht von einem umfassenden Konkordatsbegriff ausgegangen [36], während die jüngsten Entscheidungen mit Rücksicht auf das kantonale Staatsrecht, eher wieder auf eine Einengung des Konkordatsbegriffes hinweisen [37].

Grundsätzlich ist der Auffassung von HÄFELIN [38] und AUBERT [39] zu folgen, und alle öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Kantonen sind als Konkordate zu bezeichnen [40]. Dieser umfassende Konkordatsbegriff ist auch in den Art. 7 Abs. 2, Art. 102 Ziff. 7 und Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV und Art. 84 Abs. 1 lit. b OG entscheidend [41].

### 4.2 Arten und Typen der interkantonalen Vereinbarungen

#### 4.2.1 Die Unterscheidung der Konkordate nach Zahl der beigetretenen Kantone

Die interkantonalen Vereinbarungen können auf Grund der Anzahl der beigetretenen Kantone in bilaterale und multilaterale Vereinbarungen unterschieden werden.

Bilaterale Vereinbarungen werden, wie der Name schon sagt, zwischen zwei

[33] SCHAUMANN 89 f; HÄFELIN, Föderalismus 616; FLEINER, Formen 645, 648.
[34] HÄFELIN 588.
[35] BGE *54* I 203; vgl. auch HÄFELIN 589 Anm. 18.
[36] BGE *78* I 483, *81* I 358 ff, *90* I 46 f.
[37] BGE *96* I 213 f und insbes. BGE *97* I 245 f; vgl. zu letzterer Entscheidung die Bemerkung von HUBER, ZBJV *109* 32, und SCHWEIZER 138 f.
[38] A. a. O. 589.
[39] A. a. N 884.
[40] So wird auch in dieser Arbeit der kürzere Begriff «Konkordat» synonym zu «interkantonale Vereinbarung» verwendet.
[41] HÄFELIN, Föderalismus 589.

Kantonen geschlossen. In den meisten Fällen wird eine Beteiligung von weitern Kantonen schon vom Inhalt der Vereinbarungen her ausgeschlossen sein[42].

Multilaterale Vereinbarungen werden unter mehreren Kantonen geschlossen. Aus sachlichen oder organisatorischen Gründen kann ein multilaterales Abkommen nur einem Teil der Kantone[43] zum Beitritt offenstehen, oder die Vereinbarung steht allen beitrittswilligen Kantonen offen[44].

### 4.2.2 Die Unterscheidung der Konkordate nach ihrem Teilnehmerkreis

Die interkantonalen Vereinbarungen können in bezug auf den Teilnehmerkreis in zwei Gruppen unterteilt werden: die regionalen und die gesamtschweizerischen Vereinbarungen.

#### *4.2.2.1 Die regionalen Vereinbarungen*

Darunter fallen jene Vereinbarungen, an denen nur ein regional beschränkter Kreis von Kantonen beteiligt ist[45]. Der Teilnehmerkreis ergibt sich in den meisten Fällen aus der zu regelnden Materie. So sind in diese Gruppe die Rechtsvereinheitlichungsvereinbarungen für Schiffahrt und Fischerei in interkantonalen Gewässern[46] einzureihen. Die drei Strafvollzugsvereinbarungen[47] sowie auch die bestehenden und immer mehr an Bedeutung gewinnenden Regionalplanungsvereinbarungen[48] sind ebenfalls in diese Gruppe einzustufen.

Unter die regionalen Vereinbarungen fallen auch die meisten Verträge, durch welche gemeinsame Schulen und andere Institutionen geschaffen werden. Diese Vereinbarungen sind eigentlich vom Inhalt her nicht direkt nur auf den regionalen Rahmen beschränkt, doch ergibt sich aus der Konzeption[49] und den praktischen Bedürfnissen[50] ein regionaler Teilnehmerkreis.

#### *4.2.2.2 Die gesamtschweizerischen Vereinbarungen*

Neben den regional beschränkten Vereinbarungen haben die schweizerischen Kantone 15 Konkordate abgeschlossen[51], denen mehr als die Hälfte der Kan-

[42] Z.B. Vereinbarungen über Grenzbereinigungen.

[43] Bei Konkordaten über die Schiffahrt auf einem interkantonalen Gewässer kommen in der Regel nur die Uferkantone als Vertragspartner in Frage.

[44] Die Konkordate werden in diesem Fall als geschlossene bzw. offene Vereinbarungen bezeichnet.

[45] Diese Gruppeneinteilung überschneidet sich zum grossen Teil mit den geschlossenen Konkordaten; vgl. Ziffer 421.

[46] Für Zürich- und Walensee: SZW, FZW; Zugersee: SZU, FZU; Vierwaldstättersee: SVI, FVI; Murten- und Neuenburgersee: SNE, FNE, FMU; Lac Léman: SGE, FGE.

[47] VNI, VDS, VWE.

[48] VBR.

[49] Regionaler Zusammenschluss der Kantone zur Schaffung eines Laboratoriums.

[50] Z.B. Reiseweg der Schüler bei einer interkantonalen Schule.

[51] KFH, BSP, KSG, KRH, KST, KSK, LTE, WHC, AST, LSS, IKV, KWU, VUD, VHA, ISV.

tone beigetreten ist. Alle Kantone sind jedoch nur 4 interkantonalen Vereinbarungen[52] angeschlossen. Die Zahl der Verträge mit wirklich gesamtschweizerischem Charakter ist somit nicht überaus gross. Fünf weitere interkantonale Vereinbarungen weisen Beitrittszahlen von 20 und mehr Kantonen auf[53], während die restlichen 6 Vereinbarungen zwischen 14 und 19 Beitritte verzeichnen[54].

In die Kategorie der gesamtschweizerischen Vereinbarungen sind vom materiellen Standpunkt her noch 4 weitere Vereinbarungen[55] einzuordnen, denen jedoch nur zwischen 8 und 10 Kantone beigetreten sind. Auf Grund der beigetretenen Kantone sind diese Verträge als Vereinbarungen mit überregionalem Charakter zu bezeichnen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zur Zeit 18 Vereinbarungen abgeschlossen worden sind, die inhaltlich auf eine gesamtschweizerische Beteiligung ausgerichtet sind. Davon haben jedoch nur 4 Vereinbarungen ihre Zielsetzung voll erfüllt, nämlich eine Beteiligung aller Kantone.

### 4.2.3 Die Unterscheidung der Konkordate nach ihrem rechtlichen Inhalt

Die interkantonalen Vereinbarungen werden in Anlehnung an die völkerrechtlichen Lehren[56] in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Vereinbarungen unterschieden.

#### *4.2.3.1 Die rechtsgeschäftlichen Konkordate*

Konkordate werden dann als rechtsgeschäftliche Vereinbarungen bezeichnet, wenn sie ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den Kantonen begründen und dazu gehörige Rechte und Pflichten als subjektive Rechtsbeziehungen bestimmen, ohne dass dadurch objektive Rechtsnormen geschaffen werden[57].

#### *4.2.3.2 Die rechtssetzenden Konkordate*

In rechtssetzenden Konkordaten setzen die Kantone objektives Recht im Sinne einer generell-abstrakten Regelung von zukünftigem Verhalten[58]. Die Rechtssetzung kann unmittelbar erfolgen, wenn die Rechtsnormen durch den Vertragsbeitritt direkt wirksam werden, oder mittelbar, sofern die Rechtswirkung erst durch eine innerkantonale Regelung erfolgt.

[52] AST, IKV, KWU, VHA.
[53] KFH, BSP, LTE, WHC, ISV.
[54] KSG, KRH, KST, KSK, LSS, VUD.
[55] ZPK, KMZ, AEO, PPE.
[56] Verdross 143 f.
[57] Häfelin, Föderalismus 620 und dort zit. Lit.
[58] Häfelin, Föderalismus 620.

#### *4.2.3.3 Kritik an der Unterscheidung in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Vereinbarungen*

Die Unterscheidung in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Vereinbarungen wird von HÄFELIN[59] heftig kritisiert. Der Kritik ist insofern beizustimmen, als die Unterscheidung zumindest fragwürdig[60] ist, da in der Praxis Bestimmungen rechtsgeschäftlicher und rechtssetzender Natur oft im gleichen Vertrag bunt gemischt aufgeführt sind[61]. Immerhin kommt der Unterscheidung im Hinblick auf die freie Kündbarkeit eine gewisse Bedeutung zu[62].

### 4.3 Vorbereitung und Abschluss der interkantonalen Vereinbarungen

#### 4.3.1 Vorbereitungen

Die Initiative zu Verhandlungen über den Abschluss von Konkordaten kann vom Bund oder von den Kantonen oder einzelner derselben ausgehen und ist an keine bestimmte Form gebunden. In vielen Fällen geht die Initiative von den Konferenzen der kantonalen Departementsvorsteher[63] aus.

Die Kantone können aber auch durch Bundesgesetz zum Abschluss von Konkordaten veranlasst[64] oder gar gezwungen[65] werden. Allerdings ist es zumindest fraglich, ob ein solcher Zwang nicht verfassungswidrig ist, da es sich kaum mit föderalistischem Verhalten im Bundesstaat verträgt, wenn der Bund die Kantone zum Abschluss von Verträgen zwingt. Vielmehr wäre es angezeigt, wenn der Bund in solchen Fällen im Rahmen seiner Zuständigkeit selbst die Regelung erlassen würde, als den Kantonen mit Zwangsmassnahmen zu drohen.

Die Verhandlungen werden vom Regierungsrat der einzelnen Kantone oder der von ihm Beauftragten geführt[66].

[59] A.a.O. 588, 620f.

[60] So auch AUBERT N 882f.

[61] SCHAUMANN 99, der ebenfalls darauf hinweist, dass der Unterscheidung keine allzu grosse Bedeutung zuzumessen ist.

[62] HÄFELIN, Föderalismus 621.

[63] Betr. diese Konferenzen vgl. Ziff. 2.2.2.2.

[64] Art. 57[bis] BG über den Strassenverkehr (SVG), SR 741.01; Art. 83 BG über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz), SR 910.1; vgl. auch Art. 4 des Entwurfes des BG über die Binnenschiffahrt (BBl *1974* 1564).

[65] Art. 24 BG betr. die Fischerei (SR 923.0) und insbes. Art. 18 VV zu diesem Gesetz (SR 923.01), wo den Kantonen für den Vertragsabschluss Frist gesetzt wird.

[66] GIACOMETTI, Staatsrecht 484; BOLLE 129f; SCHMIDT 22; KEHRLI 58.

### 4.3.2 Form der Konkordate

Die Konkordate sind an keine bestimmte Form gebunden, sie können auch, wie das Bundesgericht in einem neueren Entscheid darlegt[67], mündlich oder durch konkludentes Verhalten zustande kommen. Die schriftliche Form entspricht jedoch den Gepflogenheiten und wird in Art. 7 Abs. 2 BV vorausgesetzt, da die Konkordate der Bundesbehörde «zur Einsicht vorzulegen» sind[68].

In der Regel werden die Konkordate mit einem Titel überschrieben, der Gegenstand und Zweck der Vereinbarung bezeichnet und mit einem Datum versehen[69]. Die Vereinbarungen gliedern sich in Artikel und enthalten vereinzelt auch ein Schlussprotokoll[70], worin einzelnen Kantonen Vorbehalte zugestanden werden.

### 4.3.3 Unterzeichnung der Vereinbarungen

Die Kantone werden durch die Unterzeichnung[71] einer Vereinbarung noch nicht gebunden; es sei denn, dass das nach kantonalem Recht zuständige Organ dem Vertreter die Abschlusskompetenz delegiert hat[72].

Die Unterzeichnung legt die unter den Parteien erzielte Einigung fest; der Vertrag kommt nur in der unterzeichneten Fassung zustande[73], und Änderungen am Vertragstext anlässlich des Beitrittes eines einzelnen Kantons sind ausgeschlossen[74]. Die Kantone sind jedoch auch nach der Unterzeichnung frei, das Genehmigungsverfahren einzuleiten und durchzuführen.

Nach Unterzeichnung des Vertrages kann das Verfahren eingeleitet werden, damit der unterzeichnete Vertrag seine Verbindlichkeit erhält. Der Vertrag wird verbindlich durch die Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle.

## 4.4 Das Beitrittsverfahren

Die Kompetenz zum Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen wird durch das kantonale Staatsrecht geregelt[75, 76]. Dabei muss man sich vergegenwärti-

[67] BGE *96* I 648 f.
[68] BGE *96* I 647; a. M. Schmidt 22.
[69] Die Datierung folgt keiner einheitlichen Praxis, da mal der Zeitpunkt der Unterzeichnung, ein andermal der Zeitpunkt der bundesrätlichen Genehmigung genannt wird; vgl. dazu Aubert 334 Anm. 2, Hangartner, Publikation 342.
[70] AST.
[71] Dieser Begriff stammt aus dem Völkerrecht, vgl. Kehrli 58.
[72] Bolle 132 f; Schmidt 23; Kehrli 58 f.
[73] Schmidt 23; Kehrli 58.
[74] Ausnahmen sind dann zulässig, wenn die Mehrzahl der Kantone einen Vorbehalt als zulässig erachtet, vgl. Kehrli Anm. 243.
[75] Fleiner/Giacometti 164; Burckhardt, Komm. 76; Giacometti, Staatsrecht 483; Schaumann 102 ff; Aubert N 887; Schmidt 25 f; Kehrli 61 ff.
[76] Ausnahmsweise bestehen auch bundesrechtliche Vorschriften, vgl. Ziff. 4.4.1.2.

gen, dass der Beitritt zwei verschiedene Wirkungen zeitigt. Auf der einen Seite bewirkt der Vertrag eine Bindung an die übrigen vertragsschliessenden Parteien, seine Wirkung zeigt sich somit interkantonal, und auf der andern Seite wird der Vertrag in das kantonale Recht übernommen und zeitigt so eine innerkantonale Wirkung.

### 4.4.1 Die Genehmigung durch die kantonale Behörde

#### *4.4.1.1 Die zuständige Behörde*

Aus dem Prinzip der Gewaltentrennung ergibt sich, dass die gesetzgebende Behörde die zuständige kantonale Instanz zur Genehmigung der interkantonalen Vereinbarungen ist[77, 78]. Doch ist es zulässig, dass die gesetzgebende Behörde in einem konkreten Fall die kantonale Exekutive ermächtigt, einem interkantonalen Vertrag beizutreten[79]; eine stillschweigende Genehmigung von Konkordaten durch die gesetzgebende Behörde, wie sie im Bund bei Staatsverträgen etwa vorkommt, ist bei interkantonalen Verträgen nicht zulässig[80].

#### *4.4.1.2 Die bundesrechtlich vorgeschriebene kantonale Genehmigungsbehörde*

Der Bund hat im übertragenen Wirkungsbereich den Kantonen teilweise die Behörde vorgeschrieben, welche zur Genehmigung der interkantonalen Vereinbarungen zuständig ist, so z. B. in Art. 57$^{bis}$ Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes[81]. Die Frage, ob der Bund den Kantonen vorschreiben darf, welche Instanz in bestimmten Fällen den Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung zu beschliessen hat, ist in der Doktrin umstritten[82]. Diese bundesrechtlichen Vorschriften verfolgen vor allem den Zweck, die kantonalen Exekutiven mit dem Beitritt zur den Vereinbarungen zu betrauen und damit eine eventuell notwendige Volksabstimmung[83] zu vermeiden. Diese stark von der Praktikabilität beeinflussten Vorschriften des Bundes greifen sehr stark in die föderalistische Kompetenzverteilung ein und werden daher verschiedentlich aus prinzipiellen Gründen abgelehnt[84]. Dennoch ist eher davon auszugehen, dass diese

77 Giacometti, Staatsrecht 484; Schmidt 25; Kehrli 61.

78 Sofern sich die interkantonale Vereinbarung innerhalb der Verwaltungskompetenzen der kantonalen Exekutive hält, steht die Beitrittskompetenz der kantonalen Regierung zu; vgl. BGE *97* I 245 f.

79 Schmidt 26 f; Kehrli 61 f.

80 Schmidt 28 f; Kehrli 63 f.

81 SR 741.01.

82 Fleiner/Giacometti 126; Aubert N 722; Hangartner, Nationalstrassen 291 ff; Pfister 81 ff; Häfelin, Föderalismus 644 f; die Botschaft des Bundesrates schweigt sich zu diesem Problem aus (BBl *1966* II 332 ff, insbes. 337).

83 Vgl. dazu Ziff. 4.4.1.3.

84 So Hangartner, Nationalstrassen 291 ff; Häfelin, Föderalismus 645; Aubert N 722 bezeichnet dieses Vorgehen als fragwürdig.

bundesrechtlichen Vorschriften zulässig sind[85], da es unumstrittene Praxis des Bundes ist, dass er den Kantonen die Form eines Einführungserlasses vorschreiben kann[86].

*4.4.1.3 Übersicht über das Genehmigungsverfahren in den einzelnen Kantonen*

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass für die Zuständigkeit für die kantonale Genehmigung ausschliesslich der materielle Inhalt[87] der Vereinbarungen massgebend ist[88] und dass im Zweifel zugunsten der qualifizierteren Form[89] zu entscheiden ist.

Die Kantone können nach Art der Genehmigungsvorschriften in vier Gruppen aufgeteilt werden:

1. Alle interkantonalen Vereinbarungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung.

- Graubünden (Art. 2 II, 2$^{bis}$ KV)
- Wallis (alle Konkordate, Abkommen, Verträge, Art. 30 Ziff. 2 KV)

2. Nur die interkantonalen Verträge gesetzgeberischer Natur[90] unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung.

- Zürich (Art. 30 II Ziff. 1 KV)
- Glarus (Art. 44 Ziff. 7 KV)
- Solothurn (Art. 31 Ziff. 2, 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV)
- Appenzell A.-Rh. (Art. 42 Ziff. 3 KV)
- Aargau (Art. 33 lit. e in Verbindung mit Art. 25 lit. a KV)
- Thurgau (Art. 4 lit. a und 36 lit. e KV)[91]

3. Interkantonale Vereinbarungen unterliegen dem fakultativen Referendum. Die Genehmigung erfolgt durch das kantonale Parlament und ist suspensiv bedingt. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist fällt die Bedin-

[85] Pfister 103f, welcher auch die verschiedenen Lehrmeinungen darstellt.
[86] So z. B. Art. 52 SchlTZGB.
[87] Die Finanzkompetenzen der Genehmigungsinstanzen werden in der Praxis häufig nicht beachtet; vgl. Schweizer 149ff.
[88] Vgl. auch Ziff. 4.1.3.
[89] Falsch dürfte m. A. der Schluss von Schmidt 32 und Kehrli 64 sein, die sich beide auf Giacometti, Staatsrecht 484f, berufen und den Konflikt zugunsten der Volksvertretung lösen wollen; richtiger scheint die Annahme der qualifizierteren Form, da ein Konflikt zwischen abschliessender Kompetenz der Volksvertretung und Referendum zugunsten letzterem zu lösen wäre (ähnlich BGE *96* I 218).
[90] Interkantonale Normenverträge.
[91] Vgl. dazu BGE *96* I 210ff.

gung dahin. Einem eventuellen Referendum würde der Beitrittsbeschluss des Parlamentes nicht die Vereinbarung selbst unterworfen.

- Bern (Art. 6 Ziff. 2, 26 Ziff. 1 KV)
- Luzern (Art. 39, 55 KV)
- Uri (Art. 59 lit. g, 48 III lit. d KV)
- Schwyz (Art. 42, 31 Abs. 1 KV)
- Obwalden (wenn Finanzkompetenz des Landrates überschritten würde, sonst ist der Landrat allein zuständig; Art. 70 Ziff. 13, 61 Ziff. 4 KV)
- Nidwalden (Art. 53 I Ziff. 1 KV)
- Basel-Stadt (Art. 39 lit. f KV; nur «wichtige Verträge», also sicher Normenverträge)
- Basel-Landschaft (Art. 18 Ziff. 3 und Art. 11 KV)

4. Die Kompetenz zur Genehmigung von interkantonalen Verträgen liegt ausschliesslich beim kantonalen Parlament[92].

- Zug (Art. 41 lit. i KV)
- Freiburg (Art. 45 lit. m KV)
- Schaffhausen (Art. 41 Ziff. 2 KV)
- Appenzell I.-Rh. (Art. 25 KV)
- St. Gallen (Art. 55 Ziff. 6 KV)
- Tessin (Art. 29 Ziff. 3 KV)
- Waadt (Art. 52 III KV)
- Genf (Art. 99 KV)

#### *4.4.1.4 Die Wirkung der Genehmigung*

Der Regierungsrat ist zur Vornahme der Ratifikation der Vereinbarungen verpflichtet, sobald der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist. Unterlässt er dies, so kann er gemäss den kantonalen Bestimmungen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Verantwortlichkeit zeigt sich aber nur im innerkantonalen Verhältnis.

### 4.4.2 Die Ratifikation der interkantonalen Vereinbarungen

In Anlehnung an die völkerrechtlichen Gepflogenheiten[93] erfolgt auch bei interkantonalen Vereinbarungen eine Ratifikation. Die Ratifikationserklärung ist jene Erklärung durch das zuständige Organ, dass der Staat einer Vereinbarung mit allen Rechten und Pflichten beitrete. Die kantonale Regierung, als das

92 Vgl. dazu aber die Praxis, dargestellt bei SCHWEIZER Anm. 73.
93 VERDROSS 106f; GUGGENHEIM I 70f.

zur Vertretung nach aussen betraute Organ, gibt die formelle Erklärung ab[94], dass das Konkordat gemäss den innerkantonalen Bestimmungen genehmigt worden ist und dass sich der Kanton nun an die Bestimmungen gebunden fühle. Die kantonale Beitrittserklärung richtet sich nach aussen und ist daher von der Genehmigung, die nur innerkantonale Bedeutung hat, zu unterscheiden.

Wird die Ratifikation von der Regierung unter Missachtung von Kompetenz- und Formvorschriften der Kantonsverfassung abgegeben, so ist das Konkordat nichtig und zeitigt weder innerkantonal noch interkantonal eine Wirkung[95]. Die Verletzung anderer als materieller Verfassungsvorschriften macht die Vereinbarung anfechtbar[96].

Die Ratifikation des interkantonalen Rechtes erfolgt durch die Mitteilung, üblicherweise in der Form eines Briefes, an die Vertragsparteien bzw. den Bundesrat, dass der Kanton auf Grund der parlamentarischen (und evtl. Volks-) Genehmigung der Vereinbarung beigetreten ist.

### 4.4.3 Die Publikation

#### *4.4.3.1 Die eidgenössische Publikation*

Die vom Bunde genehmigten Konkordate werden gemäss Art. 4 lit. e des BG über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze[97] veröffentlicht.

Die eidgenössische Publikation dient der Orientierung der an der Vereinbarung nicht beteiligten Kantone, damit diese, falls sie sich in ihren Rechten beeinträchtigt fühlen, gegen das Konkordat Einspruch erheben können[98]. Auch sollen durch die eidgenössische Publikation abseitsstehende Kantone zum Beitritt eingeladen werden. Allerdings werden nicht alle Vereinbarungen, die vom Bund genehmigt worden sind, auch in der eidgenössischen amtlichen Sammlung veröffentlicht.

Die Veröffentlichung in der eidgenössischen Gesetzessammlung hat grundsätzlich deklaratorischen Charakter, doch werden die Vereinbarungen nicht selten[99] so abgeschlossen, dass sie erst mit der eidgenössischen Publikation in Kraft treten. In diesen Fällen kommt der eidgenössischen Publikation jedoch konstitutive Wirkung zu, doch steht es einzig im Ermessen der vertragsschliessenden Kantone, Vereinbarungen mit einer solchen Wirkung auszustatten.

[94] Kehrli 71.
[95] Boll 133f; Schmidt 55f; Kehrli 69f, 96f.
[96] Kehrli 97; Schmidt 57.
[97] SR 170.513.1.
[98] Gem. Art. 85 Ziff. 5 BV.
[99] Z. B. AST 5 Abs. 1.

#### *4.4.3.2 Die kantonale Publikation*

Die kantonale Publikation stellt den Rechtsakt dar, durch den eine interkantonale Vereinbarung Rechtskraft erlangt[100]. Die kantonale Publikation dient der rechtswirksamen Kundbarmachung der Vereinbarung und erfolgt auf die gleiche Weise wie die der kantonalen Gesetze, also in der kantonalen Gesetzessammlung der Vertragspartner. Betreffen die Vereinbarungen nur Nebenpunkte, so unterbleibt die Veröffentlichung gelegentlich, was zu einer unübersichtlichen Situation führt[101].

### 4.4.4 Die Rechtswirksamkeit der interkantonalen Vereinbarungen

Massgebend für den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer interkantonalen Vereinbarung ist der Wille der Vertragsparteien. In der Praxis werden verschiedene Lösungen getroffen. Die Rechtswirksamkeit wird von der Publikation in der eidgenössischen Gesetzessammlung[102] abhängig gemacht, oder die Wahl des Zeitpunktes des Inkrafttretens wird dem Bundesrat überlassen[103]. Daneben wird die Rechtswirksamkeit auch abhängig gemacht von einer Mindestzahl der beigetretenen Kantone[104] oder von der Genehmigung durch sämtliche konkordierenden Kantone[105].

Wird in der Vereinbarung der Zeitpunkt nicht näher bestimmt, so gilt im interkantonalen Verhältnis der Zeitpunkt der Ratifikation, im innerkantonalen Verhältnis das Datum der Publikation in der kantonalen Gesetzessammlung[106].

Wird mit der Beitrittserklärung von einem Kanton ein Vorbehalt angebracht, so wird der Beitritt dieses Kantons erst mit der Genehmigung dieses Vorbehaltes durch die übrigen Vertragspartner wirksam[107]. Wird die Genehmigung dieses Vorbehaltes verweigert, so kommt dies einer Ablehnung des Beitritts gleich, und der beitrittswillige Kanton wird in keiner Weise verpflichtet. Wird die Genehmigung erteilt, so kommt zwischen dem mit Vorbehalt beigetretenen Kanton und den übrigen Vertragskantonen ein Sonderkonkordat zustande[108].

[100] Sofern die Rechtskraft nicht noch von andern Bedingungen (z. B. best. Zeitpunkt) abhängig gemacht wird.
[101] Vgl. dazu ausführlich HANGARTENER, Publikation 337ff, insbes. 342.
[102] AST 5 Abs. 1.
[103] KWU 48.
[104] KSK 11.
[105] Art. 6 der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau über den gemeinsamen Vollzug der vom Bund erlassenen schiffahrtsrechtlichen Vorschriften für die Rheinstrecke zwischen Basel und Rheinfelden (SR 747.224.012).
[106] KEHRLI 80.
[107] SCHMIDT 41; KEHRLI 81f; ähnlich auch im Völkerrecht, vgl. VERDROSS 107.
[108] VEB 9 Nr. 180.

Wird der vorbehältliche Beitritt eines Kantons nicht ausdrücklich verweigert, so gilt der Vorbehalt als durch die andern Kantone genehmigt [109].

### 4.4.5 Der Vollzug der interkantonalen Vereinbarungen

Grundsätzlich steht der Vollzug der interkantonalen Vereinbarungen den Kantonen zu. Nicht selten werden in den Vereinbarungen selber interkantonale Vollzugsorgane vorgesehen [110].

Gemäss Art. 7 Abs. 2 BV kann zum Vollzug der Konkordate die Mitwirkung des Bundes angesprochen werden. Durch die Mitwirkung der Bundesbehörden beim Vollzug wird die interkantonale Vereinbarung des «gleichen Schutzes teilhaftig» wie ein Bundesgesetz [111]. Die Mitwirkung des Bundes erstreckt sich im wesentlichen auf eine Art Meldesammelstelle und die Übernahme schiedsgerichtlicher Funktionen [112].

### 4.4.6 Der nachträgliche Beitritt eines Kantons

Interkantonale Vereinbarungen können dem Beitritt weiterer Kantone offenstehen [113]. Die Frage, ob ein Konkordat auch andern Kantonen offensteht, wird nach dem Inhalt der Vereinbarungen zu beurteilen sein. Verschiedene Konkordate enthalten eine spezielle Adhäsionsklausel, doch ist ein nachträglicher Beitritt selbst bei Fehlen einer entsprechenden Klausel kraft Gewohnheitsrecht möglich [114].

Der nachträgliche Beitritt steht nur abseitsstehenden Kantonen, nicht aber ausländischen Staaten offen und erfolgt durch die Ratifizierung des Vertrages durch den beitrittswilligen Kanton. Eine nochmalige Ratifikation durch die bereits beigetretenen Vertragspartner ist nicht notwendig [115].

Das Genehmigungsverfahren und die Ratifikation bei einem nachträglichen Beitritt erfolgen in der gleichen Weise wie bei einem originären Vertragsabschluss [116]. Wird der Bundesrat als Hinterlegungsstelle für einen nachträglichen Beitritt bezeichnet, so wird die Notifizierung der Vertragspartner durch ihn vorgenommen und der Beitritt in der eidgenössischen Gesetzessammlung publiziert [117].

[109] Bolle 132; BGE *54* I 333.
[110] Z. B. SZW 4.
[111] Kehrli 82.
[112] Vgl. ausführlich über den Umfang der Vollzugsaufgaben des Bundes Frenkel, IMP 129ff, insbes. 134; dazu Kritik von Huber, IMP 335f, vgl. Ziff. 8.2.2.
[113] Vgl. Ziff. 4.2.1.
[114] Bolle 131; Schmidt 45; Kehrli 73.
[115] Ausnahme, wenn beim Beitritt Vorbehalte angebracht würden.
[116] Im kantonalen Staatsrecht finden sich keine Bestimmungen die einen Unterschied zwischen nachträglichem oder originärem Beitritt machen; betr. Ratifikation und Genehmigung vgl. Ziff. 4.4.1 bzw. 4.4.2.
[117] Fleiner/Giacometti 164.

## 4.5 Die Stellung des interkantonalen Rechts

### 4.5.1 Das Verhältnis interkantonales Recht–Bundesrecht

Die derogatorische Kraft des Bundesrechtes[118] vernichtet das ihm widersprechende interkantonale Recht[119]. Die Bestimmungen einer interkantonalen Vereinbarung, die dem Bundesrecht widersprechen, sind ungültig. Das widersprechende interkantonale Recht wird in seiner Wirkung nicht suspendiert, sondern es geht unter und müsste zu seiner Gültigkeit wieder gesetzt werden[120].

Die Nichtigkeit des interkantonalen Rechts kann bei jeder Vollzugsmassnahme geltend gemacht werden[121].

### 4.5.2 Das Verhältnis interkantonales Recht–kantonales Recht

Durch das Konkordatsrecht werden nur die beigetretenen Kantone berechtigt und verpflichtet[122]. Die Kantone gehen mit dem Vertragsbeitritt eine Bindung ein, die ihre Hoheitsrechte, vor allem auf dem Gebiet der Gesetzgebung, beschränkt. Diese Beschränkung führt dazu, dass das unmittelbar anwendbare interkantonale Recht dem innerkantonalen Recht vorgeht[123]. Durch die Übernahme des interkantonalen Rechtes ins kantonale Recht wird das widersprechende kantonale Recht in seiner Wirkung suspendiert[124]. Das interkantonale Recht stellt somit eine Rechtseinheit dar, die zwischen dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht eingeschoben ist[125].

Die mittelbar rechtssetzenden interkantonalen Vereinbarungen verpflichten die Vertragskantone, kantonale Erlasse zu setzen, durch die die interkantonalen Normen in das kantonale Recht übernommen werden. Das kantonale Parlament kann daher den Erlass von Transformationserlassen nicht ablehnen, ohne sich nicht vertragsbrüchig zu erweisen und eine staatsrechtliche Klage eines andern Vertragskantons auszulösen[126]. Wird der Transformationserlass aber in der Volksabstimmung abgelehnt, so gibt es dagegen kein Mittel. Die Vertragskantone nehmen diese Möglichkeit durch den Abschluss eines nur mittel-

118 Art. 2 ÜbgBest. BV.
119 Burckhardt, Komm. 113, 779; Aubert N 886; Häfelin 652; Schmidt 46, 53ff; Kehrli 85.
120 Kehrli 85.
121 Schmidt 55; Kehrli 85.
122 Wobei Wirkungen auf Drittkantone nicht ausgeschlossen sind; vgl. dazu Kehrli 90f.
123 Burckhardt, Komm. 78; Schaumann 111; BGE *81* I 361; vgl. auch Fleiner/Giacometti 162; Giacometti KStR 484; Schmidt 47f; Kehrli 86ff; a. M. Häfelin, Föderalismus 653.
124 Fleiner/Giacometti 162; Giacometti, Staatsrecht 484; Aubert N 885; Kehrli 86; a. M. Ruck 129; Bolle 143f; 146; Schmidt 47f.
125 In Deutschland wird in diesem Zusammenhang von der «Dritten Ebene» gesprochen; vgl. dazu Ziff. 7.5.
126 Schmidt 57; Kehrli 88.

bar rechtssetzenden Konkordates auch bewusst in Kauf[127]. Doch muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass durch eine Ablehnung eines Transformationserlasses durch den kantonalen Souverän der Kanton unter Umständen[128] verpflichtet ist, aus der Vereinbarung auszutreten, wenn er seinen interkantonalen Verpflichtungen zur innerkantonalen Rechtssetzung nicht nachkommen kann[129].

### 4.5.3 Das Verhältnis interkantonales Recht–Recht der Selbstverwaltungskörper

Die innerstaatlichen Selbstverwaltungskörper[130] leiten ihre Herrschaftsgewalt innerhalb ihres Wirkungsbereichs[131] aus dem kantonalen Recht ab. Sie sind den Kantonen untergeordnet[132] und verpflichtet, sich an die in das kantonale Recht aufgenommenen Rechtsbestimmungen zu halten.

Das kantonale Aufsichtsrecht über die Gemeinden[133] erstreckt sich auch auf die Einhaltung der interkantonalen Vereinbarungen. Die Kantone haften für Handlungen von Organen der ihnen unterstellten Selbstverwaltungskörper analog den Bestimmungen des Völkerrechts[134].

## 4.6 Die interkantonalen Organe

### 4.6.1 Art der interkantonalen Organe

Teilweise werden durch die interkantonalen Vereinbarungen eigene Organe für deren Vollzug geschaffen. In den meisten Fällen wird eine Konkordatskommission[135] eingesetzt, in welchem die Kantone durch den jeweilig betroffenen Departementsvorsteher vertreten sind. Dieser Konkordatsrat ist das oberste Organ dieser interkantonalen Institutionen; in vielen Fällen bleibt er auch das einzige Organ. Diese Konkordatskommission nimmt die Aufsicht über die interkantonale Institution wahr[136], erlässt Ausführungsvorschriften[137] und ist

[127] Schmidt 57; Kehrli 88.
[128] Vgl. dazu auch Ziff. 9.1.1.2.
[129] Häfelin, Fragen 254; Schweizer 154; vgl. auch Schaumann, Aussprache 161.
[130] Darunter sind in der Schweiz die Gemeinden, in den Kantonen Schwyz (Art. 22 KV) und Wallis (Art. 26, 66ff KV) zusätzlich auch die Bezirke sowie im Kanton Graubünden (Art. 12, 38, 39 KV) die Bezirke und Kreise zu verstehen.
[131] Fleiner/Giacometti 46 62.
[132] Giacometti, Staatsrecht 75; Bolle 15.
[133] Giacometti, Staatsrecht 87.
[134] Burckhardt, Organisation 407.
[135] Zu den verschiedenen Namen dieses Organs vgl. Dormann 63.
[136] Vgl. Ziff. 8.5.3.
[137] Vgl. Ziff. 8.6.3.

für die finanziellen Belange zuständig. Daneben nimmt sie in den meisten Fällen die Wahlen und Ernennungen in die übrigen Konkordatsorgane vor. In wenigen Fällen[138] sind der Konkordatskonferenz eigentliche Hoheitsbefugnisse übertragen worden[139].

Neben der Konkordatskonferenz kennen einige interkantonale Verträge noch ein engeres interkantonales Verwaltungsorgan[140]. Dieses ist für die laufenden Geschäfte zuständig. In diesem Organ sind nur wenige Kantone vertreten, da diese Organe nicht selten gerade darum geschaffen werden, weil die Konkordatskonferenz mit ihren vielen Mitgliedern zu schwerfällig ist.

Daneben sehen drei Verträge[141] die Wahl eines speziellen Organs vor, das zur Prüfung der Geschäftsführung der interkantonalen Institutionen zuständig ist[142].

Einige wenige interkantonale Vereinbarungen haben auch eigene richterliche Organe geschaffen[143].

## 4.7 Die Beilegung von interkantonalen Streitigkeiten

### 4.7.1 Das Selbsthilfeverbot der Kantone

Die Bundesverfassung[144] verbietet den Kantonen, bei Streitigkeiten zur Selbsthilfe zu schreiten. Den Kantonen wird die eigenmächtige Durchsetzung ihrer Ansprüche verboten, und sie werden an die bundesmässigen Entscheidungsinstanzen verwiesen. Der Bund stellt den Kantonen die Rechtswege zur Verfügung, und die Kantone haben sich diesen bundesmässigen Entscheidungen zu unterziehen.

### 4.7.2 Die geltenden Rechtsschutzregeln

Bei Streitigkeiten aus dem interkantonalen Recht steht dem betroffenen Bürger die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten nach Art. 113 I Ziff. 3 BV offen. Den Kantonen steht zur Entscheidung von Streitigkeiten aus dem interkantonalen Recht die staatsrechtliche Klage nach Art. 113 I Ziff. 2 BV zu. Sowohl die staatsrechtliche Beschwerde wie auch die

138 Z. B. Konkordatskommission für die Schiffahrt auf dem Zürich- und Walensee, SZW 159.
139 Betr. die Zulässigkeit solcher Kompetenzdelegationen vgl. Ziff. 8.6.2.
140 Vgl. DORMANN 66ff.
141 IKV 15, LSS 8, LTE 8.
142 Vgl. DORMANN 69f.
143 Die wichtigste ist die Rekurskommission der IKV; weitere Beispiele vgl. DORMANN 70f.
144 Art. 14 BV.

staatsrechtliche Klage werden vom Bundesgericht beurteilt. Daneben enthalten verschiedene interkantonale Vereinbarungen Bestimmungen über eine schiedsgerichtliche Erledigung von Streitigkeiten.

*4.7.2.1 Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten*[145]

Die staatsrechtliche Beschwerde dient der einzelnen, natürlichen oder juristischen Person[146] gegen Verfassungsverletzungen und bestimmte andere Rechtsverletzungen. Gemäss Art. 113 I Ziff. 3 BV[147] steht dem verletzten Individuum die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten zu[148].

Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Konkordatsverletzung kann gegen kantonale Erlasse und Verfügungen, aber auch gegen Erlasse und Verfügungen interkantonaler Organe ergriffen werden[149]. Die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges ist zur Ergreifung der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Konkordatsverletzung nicht erforderlich[150]. Das Bundesgericht prüft diese staatsrechtlichen Beschwerden gemäss konstanter Praxis frei, die Kognition ist nicht beschränkt[151].

In seiner früheren Praxis hatte das Bundesgericht bezüglich der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Konkordatsverletzung eine einschränkende Beurteilung verfolgt[152], diese hat es jedoch in einem Entscheid aus dem Jahre 1974 aufgegeben, so dass sich der interkantonale Rechtsschutz bezüglich der Konkordate verbessert hat[153].

*4.7.2.2 Die staatsrechtliche Klage aus Konkordatsstreitigkeiten zwischen Kantonen*[154].

Wie bereits früher ausgeführt[155], kann ein Kanton, wenn er sich in seinen Rechten verletzt fühlt, eine staatsrechtliche Klage vor dem Bundesgericht anheben. Gegenstand der staatsrechtlichen Klage sind interkantonale Kon-

[145] Vgl. dazu ausführlich VETSCH, die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten, Diss. Bern 1970, 45ff.

[146] Ausnahmsweise kann auch die Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert sein; vgl. VETSCH 54 mit Hinweisen.

[147] Art. 84 I lit. b OG wiederholt den Beschwerdegrund.

[148] BURCKHARDT, Komm. 787f; FLEINER/GIACOMETTI 901; BIRCHMEIER 323f, 329; SCHAUMANN 118f; SCHMIDT 58ff; AUBERT N 893; MARTI 32f; HÄFELIN 658f; KEHRLI 100f; ZECH 289; VETSCH 45ff; BGE *81* I 358.

[149] MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde 45; DORMANN 117 mit Hinweis auf ein nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes vom 15. März 1945 i. S. Engler c. IKS; a. M. BIRCHMEIER 310.

[150] Art. 86 Abs. 3 OG; falsch KEHRLI 100.

[151] BGE *90* I 47, *93* I 218, *100* Ia 422; vgl. auch VETSCH 69.

[152] Dazu ausführlich Ziff. 8.7.

[153] Vgl. die Kritik der früheren Praxis bei HÄFELIN, Fragen 260f.

[154] Vgl. dazu ausführlich GUT, Die staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Diss. Zürich 1942.

[155] Vgl. Ziff. 3.2.3.

flikte öffentlich-rechtlicher Natur, wenn die Streitigkeit aktuell und konkret ist[156].

Das Bundesgericht kann aber auch in seiner Eigenschaft als Verwaltungsgericht zur Beurteilung von interkantonalen Konflikten zuständig sein, so wenn ein Bundesgesetz den Bundesrat als Instanz zur Beurteilung von interkantonalen Konflikten zuständig erklärt[157]. Diese Konflikte werden nun aber jetzt[158] durch die Departemente entschieden[159, 160]. Gegen den Entscheid der Departemente kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ergriffen werden[161].

*4.7.2.3 Die Schiedsgerichtsbarkeit bei Konkordatsstreitigkeiten*

Es bleibt den Kantonen unbenommen, Konkordatsstreitigkeiten durch Vergleich oder Schiedsgericht beizulegen[162]. Das Recht der Kantone zur Beilegung von Konkordatsstreitigkeiten unter Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges der staatsrechtlichen Klage wird aus Art. 102 Ziff. 5 BV hergeleitet[163].

Vereinbaren die Kantone die Einsetzung eines Schiedsgerichtes, so unterwerfen sie sich der Schiedsgerichtsbarkeit unter Verzicht auf den ordentlichen Rechtsweg. Das Schiedsgericht ist keine eidgenössische Behörde, sondern eine von den Kantonen als Schlichtungsinstanz eingesetzte kantonale Behörde[164]. Die Konkordatspartner sind in der Besetzung des Schiedsgerichtes frei und können auch eine politische Behörde[165] oder ein staatliches Gericht oder auch einzelne Personen ins Schiedsgericht berufen, doch muss das Schiedsgericht hinreichend Gewähr für eine unabhängige Rechtssprechung bieten[166]. Im interkantonalen Schiedsverfahren werden nur Streitigkeiten zwischen Konkordatskantonen entschieden; nur diese Kantone sind parteifähig[167]. Das Schiedsgerichtsurteil ist endgültig[168].

156 BGE *35* I 664, *74* I 161 E. 2; betr. die Vertretung von Privaten durch den Kanton vgl. FLEINER/GIACOMETTI 877ff.

157 Z. B. Art. 6 BG über die Wasserbaupolizei im Hochgebirge (SR 721.10), Art. 24 BG über die Fischerei (SR 923.0).

158 Seit 1. Oktober 1969 (Inkrafttreten des BG über das Verwaltungsverfahren, VWG, SR 172.021).

159 Gem. Art. 78 VWG; vgl. GYGI, Verwaltungsverfahren 19f.

160 Art. 83 lit. b OG wurde durch das BG über die Verwaltungsrechtspflege vom 28. Dezember 1968 ebenfalls abgeändert.

161 Gem. Art. 73 Abs. 2 lit. b VWG.

162 Die Schiedsentscheide sind den Bundesgerichtsurteilen gem. Art. 102 Ziff. 5 BV gleichgestellt.

163 FLEINER/GIACOMETTI 159 N 4; GUT 57, 74f; SCHMIDT 63; KEHRLI 107.

164 SCHMIDT 64.

165 Z. B. Bundesrat; da der Bund gemäss Art. 7 Abs. 2 BV zum Vollzug von Konkordaten herangezogen werden kann, ist anzunehmen, dass der Bundesrat zu Übernahme einer Schiedsgerichtsfunktion verpflichtet wäre; vgl. FRENKEL, IMP 134.

166 Vgl. GULDENER 514, 519f; KUMMER 245.

167 GUT 116f.

168 Betr. Revision des Schiedsurteils vgl. SCHMIDT 69f.

#### *4.7.2.4 Die Beschwerdelegitimation der interkantonalen Organe*

Die passive Beschwerdelegitimation der interkantonalen Organe im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde wurde bereits behandelt[169]. An dieser Stelle soll nun noch kurz auf die Aktivlegitimation eingegangen werden.

Mit der Zunahme der interkantonalen Vollzugsorgane werden sich auch häufiger Anstände zwischen einem interkantonalen Vollzugsorgan und einem oder mehreren Konkordatskantonen ergeben. Es kann nicht gut von einem Kanton verlangt werden, einen andern Kanton wegen Nichteinhaltung der Vertragsbestimmungen vor dem Bundesgericht gestützt auf Art. 83 lit. b OG einzuklagen[170]. Die Klagelegitimation sollte daher grundsätzlich auch einem interkantonalen Organ eingeräumt werden. Dies dürfte auch dem Prinzip der Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes entsprechen[171]. Die Legitimation könnte auf Art. 83 lit. b OG gestützt werden[172]. Auch wäre es denkbar, dass die Legitimationsfrage in den Vertragstext aufgenommen würde und damit des Schutzes von Art. 7 Abs. 2 BV teilhaftig würde[173]. Das Bundesgericht ist ja auch gemäss Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 BV zum Entscheid über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen befugt, ohne dass die Legitimation im Verfassungstext nur auf die Kantonsregierungen beschränkt wäre[174].

### 4.7.3 Das anwendbare Recht

Als Entscheidungsnorm in interkantonalen Streitigkeiten ist in erster Linie Bundesrecht heranzuziehen[175]. Das Bundesrecht enthält aber nur wenige Regeln, die als Entscheidungsnorm herangezogen werden können. Als weitere Entscheidungsnorm ist das interkantonale Recht anwendbar[176], dabei nimmt das interkantonale Gewohnheitsrecht eine wichtige Stellung ein[177].

Kann weder dem Bundesrecht noch dem interkantonalen Recht eine Entscheidungsnorm entnommen werden, so ist das Völkerrecht anwendbar[178].

[169] Vgl. Ziff. 4.7.2.2.

[170] Höhn u.a. 45f.

[171] Dies ist nicht unbestritten; vgl. Höhn u.a. 46f.

[172] Gut 130; vgl. auch Höhn u.a. 46.

[173] Es mag dahingestellt bleiben, ob die Inanspruchnahme auch auf Art. 114$^{bis}$ BV gestützt werden könnte; hiezu wäre allerdings die Zustimmung der Bundesversammlung notwendig; vgl. Häfelin, Fragen 261.

[174] Vgl. Höhn u.a. 47.

[175] Gut 132, 141.

[176] Ih erster Linie soll der Vertrag, aus dem die betreffende Streitigkeit herrührt, herangezogen werden, doch kann auch das Recht sonstiger interkantonaler Verträge herangezogen werden; vgl. Kehrli 105.

[177] Bolle 10, 112; Gut 134f; Schmidt 72.

[178] Bolle 53f; Fleiner/Giacometti 162, 879f; Schaumann 120ff; Huber, Aussprache 144f; Schmidt 72; Kehrli 105; BGE *26* I 450, *54* I 202, *96* I 648.

Das Völkerrecht ist in einer besonderen, bundesrechtlich modifizierten Art anwendbar, da die Gliedstaaten im Bundesstaat integriert sind und so ihre Beziehungen untereinander intensiver und konkreter sind als zwischen zwei unabhängigen Staaten. Das Verhalten der Gliedstaaten orientiert sich am Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens[179, 180].

Das Bundesgericht ist bei der Entscheidung von staatsrechtlichen Streitigkeiten an das positive Recht gebunden[181], während Schiedsgerichte auch Zweckmässigkeit und Billigkeit in ihren Entscheidungen berücksichtigen können, sofern dies nicht zu einer Verletzung von Bundesrecht oder Konkordatsrecht führt[182].

### 4.8 Das Erlöschen des interkantonalen Rechtes

#### 4.8.1 Das Erlöschen durch Bundesrecht

Die Kantone sind befugt, interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen über Gegenstände, die in ihre oder in die Kompetenz des Bundes fallen, sofern der Bund von seinen Kompetenzen noch keinen Gebrauch gemacht hat. Nimmt nun aber der Bund seine Kompetenzen wahr, so verliert das widersprechende interkantonale Recht wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes[183] seine Verbindlichkeit.

Stellt sich heraus, dass ein Konkordat das Bundesrecht oder die Rechte anderer Kantone verletzt, so können einzelne[184] oder alle Vereinbarungsbestimmungen aufgehoben werden. Zuständig zur Aufhebung ist das Bundesgericht[185] oder der Bundesrat[186].

#### 4.8.2 Das Erlöschen durch Rücktritt

Interkantonale Vereinbarungen können durch übereinstimmenden Willen der Vertragsteilnehmer aufgehoben werden. Daneben steht aber auch jedem Vertragspartner grundsätzlich das Recht auf Rücktritt aus einer Vereinbarung offen. In den meisten Vereinbarungen sind spezielle Rücktrittsklauseln[187]

179 Huber, Aussprache 145.
180 Zum Grundsatz des «Bundesfreundlichen Verhaltens» vgl. Ziff. 7.3.
181 BGE *29* I 450.
182 Gut 75; Schmidt 73; Kehrli 107.
183 Art. 2 ÜbgBest. BV.
184 So hat das Bundesgericht mit Entscheid vom 4. März 1959 verschiedene Artikel des KMZ wegen Bundesrechtswidrigkeit aufgehoben; vgl. AS *1959* 626, 994.
185 Auf Grund einer staatsrechtlichen Beschwerde oder Klage
186 gem. Art. 102 Ziff. 2 BV auf Antrag, aber auch von Amtes wegen.
187 Z. B. AST 5 Abs. 2.

vorgesehen, doch ist auch bei Fehlen einer speziellen Klausel das Rücktrittsrecht gewährleistet[188]. Die Rücktrittsklauseln enthalten vielfach Kündigungsfristen, die im Falle eines Rücktritts zu beachten sind[189].

Der Rücktritt muss ausdrücklich vom Konkordatskanton der Stelle, welche die Ratifikationserklärung entgegengenommen hat, erklärt werden. Der Rücktritt bedarf nicht der Zustimmung der Vertragskantone[190]. Bei Konkordaten, die eine bestimmte Mindestzahl von Beitritten für deren Wirksamkeit verlangen, kann durch Rücktritte diese Zahl unterschritten werden. Doch werden dadurch die Vereinbarungen nicht hinfällig, da die Mindestzahl nur für den Beginn der Rechtswirksamkeit entscheidend ist[191].

Eine einseitige Kündigung von rechtsgeschäftlichen interkantonalen Vereinbarungen, die ein konkretes Rechtsverhältnis mit subjektiven Rechten und Pflichten regeln, ist nicht zulässig[192]. Ob ein Rücktritt unstatthaft ist, wird nach dem materiellen Inhalt der Vereinbarung zu beurteilen sein[193]. Ist die einseitige Kündigung einer interkantonalen Vereinbarung zu verneinen, so bleibt einzig die Berufung auf die «clausula rebus sic stantibus», um sich aus einer solchen Vereinbarung zu lösen[194].

Neben der Kündigung und dem Erlöschen kraft Bundesrechtes kennt das interkantonale Recht noch weitere Erlöschungsgründe[195].

## 4.9 Die interkantonalen Vereinbarungen mit gesamtschweizerischem Charakter

### 4.9.1 Das Konkordat über die Form der Heimatscheine[196]

Diese Vereinbarung bezweckt, die Form der Heimatscheine gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Diese Vereinheitlichung der Heimatscheine findet auf Grund des vorliegenden Konkordates nur noch für Verheiratete statt[197].

Dem Konkordat über die Form der Heimatscheine sind 22 Kantone angeschlossen. Die einheitliche Form der Heimatscheine kann für die Schweiz als

188 BGE *8* 56f; *54* I 203; Bolle 159f; Fleiner/Giacometti 162; Schmidt 75; Kehrli 116f.
189 Z.B. KSK 10.
190 Bolle 159.
191 Schaumann Anm. 21.
192 BGE *54* I 188ff, insbes. 203; Fleiner/Giacometti 162f; Aubert N 882f.
193 Häfelin 646.
194 BGE *54* I 188ff, insbes. 204; dazu auch Kehrli 117 und Häfelin Anm. 131; vgl. auch Müller 210ff, insbes. 221f.
195 Siehe Bolle 156f; Kehrli 114f.
196 KFH.
197 Für die Heimatscheine für Unverheiratete, Verwitwete und Geschiedene gilt der Bundesratsbeschluss betreffend die Formulare der Heimatscheine (SR 143.12).

weitgehend verwirklicht erachtet werden, da auch die abseitsstehenden Kantone eine nahezu identische Form verwenden.

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass dieses Konkordat bereits 120 Jahre gültig ist. Dies zeigt sich auch im Text für Heimatscheine[198], der heute etwas altertümlich wirkt.

### 4.9.2 Konkordat betreffend gegenseitige Zulassung evangelisch-reformierter Pfarrer in den Kirchendienst[199]

Die beteiligten Kantone und Landeskirchen verpflichten sich in dieser Vereinbarung, Kandidaten, welche die auf Grund dieser Vereinbarung veranstaltete Prüfung bestanden haben, in den Kirchendienst zuzulassen. Die Vereinbarung stellt Vorschriften auf über die Prüfungskommission und über Grundsätze betreffend die Prüfung, deren Gang und Umfang durch ein Reglement[200] bestimmt wird.

Die vorliegende Vereinbarung weist im Bezug auf die Beitritte eine Besonderheit auf, da ihr nur 2 Kantone beigetreten sind, daneben haben noch 8 Landeskirchen[201] ihren Beitritt erklärt. Die Befugnis der Landeskirchen zum Konkordatsbeitritt ist anzunehmen, da diese durch die jeweilige Kantonsverfassung[202] ermächtigt werden, ihre Verhältnisse selbständig zu ordnen.

### 4.9.3 Interkantonale Übereinkunft über das Krankenpflegepersonal[203]

Diese Vereinbarung verpflichtet die beigetretenen Kantone, die berufsmässige Krankenpflege gemäss den Konkordatsbestimmungen zu regeln. Im Konkordat werden Vorschriften über den Begriff der Krankenpflege, die Freizügigkeit von Inhabern interkantonaler Diplome, die Ausbildung und Prüfung[204] sowie über den Schutz des Titels erlassen.

Der Vereinbarung, welche die Vereinheitlichung der Krankenpflege bezweckt, sind bis heute 9 Kantone beigetreten. Es mag erstaunen, dass die Zahl der Konkordatskantone nicht grösser ist, dürfte doch der Zweck der Vereinbarung an und für sich unbestritten sein. Doch ist darauf hinzuweisen, dass im Reglement, welches Ausbildung und Prüfung des Krankenpflegepersonals

198 Vgl. Anhang A der Vereinbarung.
199 ZPK.
200 Art. 5 Abs. 2 des Konkordates.
201 Im Kanton Solothurn nur unterer Kantonsteil.
202 Z. B. Art. 19 KV Basel-Stadt.
203 PPE.
204 Vgl. Reglement der Vereinbarung (SR 811.211).

regelt, auf die Lehrpläne des Schweizerischen Roten Kreuzes und weiterer Organisationen[205] verwiesen wird. Diese Lehrpläne finden jedoch in der Schweiz ganz allgemein Anerkennung, so dass die Konkordatsbestrebungen in einem über die beteiligten Kantone hinausgehenden Kreis gefördert werden.

### 4.9.4 Konkordat betreffend die Befreiung von der Sicherheitsleistung für die Prozesskosten[206]

Die meisten kantonalen Zivilprozessordnungen[207] verlangen die Sicherheitsleistung der Prozesskosten des Beklagten durch den Kläger, wenn dieser keinen Wohnsitz im betreffenden Kanton hat. Die vorliegende interkantonale Vereinbarung bezweckt nun die Gleichstellung des ausserkantonalen Klägers mit dem kantonalen Kläger, durch die Befreiung von dieser Sicherstellung. Dieses Konkordat, welchem 19 Kantone beigetreten sind, vereinfacht die Führung von Zivilprozessen in den Konkordatskantonen. Da aber der Vereinbarung nicht alle Kantone beigetreten sind, kann nicht von einer gesamtschweizerischen Gültigkeit gesprochen werden; immerhin sind doch eine grosse Zahl der Kantone beigetreten, so dass dieses Konkordat als erster Schritt auf dem Wege einer Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes betrachtet werden kann.

### 4.9.5 Interkantonales Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen[208]

Diese Vereinbarung soll die Missstände auf dem Gebiete des Darlehens- und Kreditwesens verhindern. Zu diesem Zweck schreibt sie ausdrücklich einen Maximalzinsfuss von 18% p.a. vor[209]. Im weiteren stellt das Konkordat Vorschriften über Werbung und Vertragsinhalt der Darlehens- und Kreditgeschäfte auf.

Die Befugnis der Kantone zum Erlass einer interkantonalen Vereinbarung auf diesem Gebiet beruht auf einer Ermächtigung des Bundesgesetzgebers[210], da den Kantonen der Erlass von Regelungen auf dem Gebiete des Zivilrechtes grundsätzlich entzogen ist[211]. Das Bundesgericht musste sich in der Folge mit diesem Konkordat befassen[212], da einige Artikel gegen Bundesrecht versties-

205 Vgl. Art. 2, 4, 6 des Reglementes.
206 BSP.
207 Vgl. GULDENER 378f; KUMMER 218.
208 KMZ.
209 Art. 1.
210 Art. 73 Abs. 2 OR; vgl. BGE *80* II 328.
211 Art. 64 Abs. 2 BV.
212 Entscheid vom 4. März 1959; vgl. AS *1959* 626.

sen[213]. Die Initiative zu dieser Vereinbarung ging von den westschweizerischen Kantonen aus, welche auch vollzählig dem Konkordat beigetreten sind. Im ganzen gehören der Vereinbarung 8 Kantone an. Daneben haben auch verschiedene andere Kantone einen Höchstzinssatz für Darlehens- und Kreditgeschäft festgelegt[214].

### 4.9.6 Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit[215]

Das Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit bezweckt die Vereinheitlichung der Vorschriften über die Schiedsgerichtsbarkeit in den Konkordatskantonen. Die Vereinbarungsbestimmungen treten an die Stelle der bisherigen kantonalen Zivilprozessregeln über die Schiedsgerichtsbarkeit[216]. Das Konkordat regelt das Schiedsverfahren ausführlich in 45 Artikeln[217].

Der Abschluss der Vereinbarung ging auf Bestrebungen in der Westschweiz zurück[218], welche im Jahre 1969 mit der Genehmigung des Konkordates durch die Konferenz der kantonalen Justizdirektoren gekrönt wurden. Bis heute sind dem Konkordat 15 Kantone beigetreten, und es besteht die Aussicht, dass noch weitere Kantone folgen werden[219]. Ob das Konkordat jemals in der Schweiz allgemein Gültigkeit erlangen wird, muss jedoch dahingestellt werden[220]. Dennoch stellt das vorliegende Konkordat einen wichtigen Schritt in der Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes dar.

### 4.9.7 Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen und Skilifte[221]

Der Betrieb von Seilbahnen und Skiliften fällt grundsätzlich in den Aufgabenbereich des Bundes, da dieser unter das Postregal fällt[222]. Der Bund hat jedoch gewisse Kategorien von Seilbahnen und die Skilifte von der Regalpflicht ausgenommen[223], diese aber unter die Aufsicht der Kantone gestellt[224].

213 Diese sind in der Veröffentlichung in der SR nun weggelassen. Die übrigen Konkordatsbestimmungen behalten weiterhin ihre Gültigkeit.

214 Z. B. Zürich; vgl. BGE *80* II 327.

215 KSG.

216 Art. 46 des Konkordates.

217 Zu den einzelnen Bestimmungen vgl. LANZ, Das Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit, Diss. Zürich 1971.

218 LANZ a.a.O. 9ff.

219 So sind in verschiedenen Kantonen zur Zeit die Zivilprozessordnungen in Revision; vgl. auch LANZ a.a.O. 70ff, 76ff.

220 So verhält sich z. B. der Kanton Zürich ganz ablehnend; vgl. LANZ a.a.O. 76ff.

221 LSS; mit Änderung vom 27. November 1972 (AS *1973* 992) wurde im Titel der Ausdruck «Seilbahnen» anstatt «Luftseilbahnen» gesetzt.

222 Art. 1 Postverkehrsgesetz (SR 783.0).

223 Art. 2 Postverkehrsgesetz; Art. 1 der V über Luftseilbahnen mit Personenbeförderung ohne Bundeskonzession und über die Skilifte (SR 743.21).

224 Art. 2 der vorerwähnten V, in welcher den Kantonen auch verschiedene Minimalvorschriften auferlegt wurden (Art. 11, 14).

Die Kantone haben sich nun in der Folge zu einem Konkordat zusammengefunden, um einheitliche Vorschriften für den Bau und Betrieb der vorerwähnten Anlagen zu erlassen. Auch wird durch das Konkordat eine interkantonale Kontrollstelle geschaffen, welche die technischen Probleme begutachtet[225]. In Ausführung des Konkordates hat die Konkordatskonferenz auch ein Reglement[226] erlassen.

Der Vereinbarung sind bis heute 19 Kantone beigetreten. Die Konkordatsbestimmungen haben sich bewährt, und es besteht die Aussicht, dass noch einige Kantone beitreten werden; doch muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass ein Kanton nur beitreten kann, wenn sich auf seinem Gebiet eine unter das Konkordat fallende Anlage befindet[227]. Betrachtet man den Kreis der beigetretenen Kantone, so kann man feststellen, dass alle Kantone mit bedeutendem Touristikbetrieb dem Konkordat beigetreten sind. Ein weiterer Vorteil des Konkordates liegt darin, dass grenzüberschreitende Anlagen einer einheitlichen Beurteilung unterliegen.

### 4.9.8 Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung[228]

Die geltende schweizerische Bundesverfassung geht auf dem Gebiet des Armenwesens vom Heimatprinzip aus[229]. Die Unterstützung des bedürftigen Bürgers obliegt dem Heimatkanton. Dieses System wurde schon früh als nicht befriedigend empfunden, wobei es vor allem Anstoss erregte, dass die Zuzugskantone den Nutzen aus der Arbeits- und Steuerkraft eines Zugezogenen ziehen konnten, aber eine Unterstützung des in Bedrängnis geratenen Zuzügers dem Heimatkanton zufiel[230]. Dies führte dazu, dass sich schon im Jahre 1916 verschiedene Kantone zu einer Vereinbarung zusammenschlossen, um auch den Wohnsitzkanton zu Unterstützungsleistungen heranzuziehen[231]. Diese Vereinbarung ist mehrmals revidiert worden, zuletzt im Jahre 1960; dieser Vereinbarung sind alle Kantone beigetreten.

Dieses Konkordat schreibt nun vor, dass die Unterstützungsleistungen grundsätzlich vom Wohnsitzkanton zu erbringen sind, wobei der Heimatkanton einen Teil der Kosten zu vergüten hat[232]. Der Wohnsitzkanton ist jedoch

225 Art. 12 des Konkordates.
226 Reglement vom 18. Oktober 1954; SZ nGS 816b.
227 Art. 15 Abs. 1 des Konkordates.
228 KWU; vgl. THOMET, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, Diss. Bern 1961.
229 Art. 45 Abs. 3 BV; FLEINER/GIACOMETTI 224; THOMET 12.
230 Da der Heimatkanton nicht imstande oder bereit war, die Unterstützung dem Wohnsitzkanton zu vergüten, wurde dem Bedürftigen die Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 45 Abs. 3 BV entzogen.
231 THOMET 13.
232 Vgl. Abschnitt 3 des Konkordates.

nur dann zur Unterstützung verpflichtet, wenn der Bedürftige eine gewisse Zeit[233] in Kanton Wohnsitz genommen hat. Ist diese Wartefrist noch nicht abgelaufen, so ist der Wohnsitzkanton nur zu vorübergehender Unterstützung verpflichtet[234].

Zu dieser Vereinbarung wäre grundsätzlich zu bemerken, dass sie eigentlich gegen die verfassungsmässige Kompetenzzuweisung verstösst, indem die Bundesverfassung die dauernde Unterstützung dem Heimatkanton zuweist. Die Vereinbarung kann daher als derogierendes Verfassungsrecht bezeichnet werden[235].

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die verfassungsmässige Regelung der Unterstützungspflicht zur Zeit in Revision begriffen ist. Ausgehend von einer Initiative WALDNER, hat die zuständige Nationalratskommission eine Verfassungsänderung vorgeschlagen[236], welche die Unterstützungspflicht generell dem Wohnsitzkanton auferlegt[237]. Dieser Vorschlag der nationalrätlichen Kommission hat die Zustimmung der Bundesversammlung gefunden[238] und wird am 7. Dezember 1975 Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Im Falle einer Annahme würde die vorliegende interkantonale Vereinbarung gegenstandslos werden, womit einmal mehr eine interkantonale Vereinbarung Vorbereiter einer späteren bundesrechtlichen Regelungen gewesen wäre[239].

### 4.9.9 Verwaltungsvereinbarung über die Unterstützung von Doppelbürgern[240]

Diese Vereinbarung, welche entgegen dem Namen ein eigentliches Konkordat darstellt[241], ist die Ergänzung des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung. In der vorliegenden Vereinbarung wird die Unterstützung von Doppelbürgern geregelt, welche in einem ihrer Heimatkantone Wohnsitz haben[242]. Die anderen Heimatkantone werden verpflichtet, dem Wohnsitzkanton einen Teil seiner Unterstützungsauslagen zu ersetzen.

Diese Vereinbarung, welcher bis heute 17 Kantone beigetreten sind, wird bei einer Annahme des Vorschlages der Nationalratskommission[243] gegenstands-

233 Die Frist beträgt 3 Jahre; vgl. Art. 10.
234 Vgl. Art. 4 des Konkordates.
235 Vgl. die ähnliche Tendenz in der Bundesrepublik, dargestellt bei SCHNEIDER, Verträge 27.
236 BBl *1974* I 223ff, insbes. 229ff.
237 Neufassung von Art. 48 BV.
238 BBl *1974* II 1520.
239 Vgl. dazu Ziff. 9.1.
240 VUD.
241 Vgl. Ziff. 4.1.3.
242 Diese fallen nicht unter diese Vereinbarung; vgl. KWU 3 Abs. 1.
243 BBl *1974* 223ff; vgl. Stellungnahme des Bundesrates BBl *1974* 1423ff.

los werden, da ja dann nur der Wohnsitzkanton zur Unterstützung verpflichtet sein wird[244].

### 4.9.10 Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel[245]

Diese Vereinbarung bestimmt, dass der Viehhandel nur auf Grund eines Patentes betrieben werden darf[246]. Das Patent wird vom Wohnsitzkanton erteilt und geniesst in allen Konkordatskantonen Gültigkeit[247]. Die Erteilung des Patentes ist an verschiedene Minimalvorschriften geknüpft[248]. Im weiteren ist der Patententzug vorgeschrieben, wenn sich der Inhaber eines Vergehens gegen die seuchenpolizeilichen Vorschriften schuldig gemacht hat[249].

Der vorliegenden Übereinkunft sind alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten. Der Viehhandel kann somit auf Grund des Konkordatspatentes in der ganzen Schweiz und in Liechtenstein betrieben werden und untersteht den gleichen Minimalvorschriften[250].

### 4.9.11 Konkordat über Handel mit Waffen und Munition[251]

Die vorliegenden Vereinbarungen bezwecken, den Handel mit Waffen und Munition in der Schweiz einheitlich zu regeln. Zur Zeit gelten zwei Vereinbarungen, nämlich das Konkordat von 1944 und dasjenige von 1969. Dem Konkordat 1944 gehören nur noch 5 Kantone an[252], während die übrigen Kantone bereits der revidierten Vereinbarung aus dem Jahre 1969 beigetreten sind[253].

Beide Vereinbarungen schreiben für den gewerbsmässigen Handel mit Waffen und Munition ein Patent vor, ebenso ist für den Kauf von Waffen eine amtliche Bescheinigung notwendig. Beide Bewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn die im Konkordat vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind[254]. Der Anlass zur Revision der Vereinbarung 1944 bestand vor allem

244 Unter Vorbehalt einer anderen bundesrechtlichen Regelung (vgl. Art. 48 Abs. 3 des Vorschlages).

245 VHA.

246 § 2.

247 § 3 Abs. 1; § 6 Abs. 1.

248 § 8.

249 § 11.

250 Die Kantone können noch weitergehende Vorschriften erlassen (§ 8 Abs. 2); vorbehalten sind selbstverständlich die bundesrechtlichen Vorschriften.

251 WHA, WHC.

252 Ursprünglich waren alle Kantone der WHA beigetreten; durch den Beitritt zur WHC erlischt jedoch die Verbindlichkeit der WHA (Art. 12 WHC).

253 In der Zwischenzeit bestand noch ein Ergänzungskonkordat (WHB); inzwischen sind jedoch alle Konkordatskantone der WHC beigetreten; vgl. auch Ziff. 8.6.1.

254 Vgl. Art. 1 und 5 der Vereinbarungen; in WHC sind die Verweigerungsgründe für einen Waffenerwerbsschein erweitert worden; vgl. lit. K.

darin, dass man die sogenannten Waffenspray auch der Erwerbsbewilligung unterstellen wollte. Daneben wird neu der Verkauf von Stell- und Springmessern verboten.

Das Ziel der Vereinbarung, den Waffen- und Munitionshandel in der Schweiz einheitlich zu regeln, darf als bald erreicht betrachtet werden, wird doch der Beitritt der noch verbleibenden Kantone zur revidierten Vereinbarung für die nächste Zeit erwartet. Allerdings mag es erstaunen, dass eine solch geringfügige und nahezu unumstrittene Konkordatsänderung eine solch lange Zeit braucht, bis ihr alle Kantone beitreten[255].

### 4.9.12 Konkordat über die Schulkoordination[256]

Diese Vereinbarung hat zum Ziel, gesamtschweizerisch die kantonalen Vorschriften über die Schulgesetzgebung zu koordinieren und so die negativen Auswirkungen eines Schulwechsels von einem Kanton in einen anderen zu vermeiden. Im Konkordat werden vier Punkte zwingend vorgeschrieben: das Schuleintrittsalter, die Dauer der obligatorischen Schulpflicht, die Ausbildungsdauer bis zur Maturitätsprüfung und der Herbstschulbeginn[257]. Daneben enthält das Konkordat eine Reihe von Empfehlungen[258] sowie Vorschriften über Koordinationskonferenzen.

Das Ziel der Vereinbarung, die Vereinheitlichung der Schulgesetzgebung auf dem Konkordatsweg, muss als gescheitert betrachtet werden, dies obwohl das Postulat einer Koordination der verschiedenen kantonalen Schulsysteme an sich nicht bestritten ist[259] und dem Konkordat 19 Kantone beigetreten sind. Der Grund des Scheiterns des Konkordates liegt in der Vereinheitlichung der Schulanfänge, welche an den Widerständen der Bevölkerung gescheitert ist. So lehnten die Stimmbürger des Kantons Zürich es ab, den Schulbeginn auf den Spätsommer/Herbst zu verlegen[260], obwohl sie früher dem Konkordatsbeitritt zugestimmt hatten[261]. In der Folge sahen sich verschiedene Kantone gezwungen, wieder zum Frühlingsschulbeginn zurückzukehren bzw. die Umstellung auf den Herbst nicht einzuführen[262]. So besteht zur Zeit in verschiedenen

255 Vgl. Bemerkung von SIEGRIST, Föderalismushearings 573.

256 KSK.

257 Art. 2 lit. a–d.

258 Art. 3 lit. a–g.

259 Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Volksbegehren über die Schulkoordination BBl *1971* 1005f.

260 Noch im Jahre 1971 hatten die Stimmbürger des Kantons Zürich mit knappem Mehr den Herbstschulbeginn beschlossen; am 4. Juni 1972 wurde jedoch die Initiative für den Schuljahresbeginn im Frühling gutgeheissen.

261 Vgl. dazu ausführlich Ziff. 9.1.1.2.

262 So vor allem die ostschweizerischen Kantone; im Kanton Schwyz wurde die Rückkehr zum Frühlingsschulbeginn auf Grund einer Initiative beschlossen, vgl. BGE *99* Ia 216.

Kantonen ein konkordatswidriger Zustand, da diese Kantone wohl dem Konkordat beigetreten sind, jedoch nicht alle Pflichten, welche sich aus diesem Konkordat ergeben, erfüllen[263].

### 4.9.13 Konkordat über die Kosten des Strafvollzuges[264]

Diese Vereinbarung regelt die Tragung der Vollzugskosten für Freiheitsstrafen und Massnahmen, welche auf Grund des schweizerischen Strafgesetzbuches ausgesprochen worden sind. Die Kosten für den Vollzug der Freiheitsstrafen werden dem Kanton überbunden, dessen Gerichte die Strafe ausgesprochen haben[265], während die Vollzugskosten der Massnahmen nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel zwischen dem Urteils-, Heimat- und Wohnsitzkanton aufgeteilt werden[266]. Dazu enthält das Konkordat, welchem heute 19 Kantone angehören, nähere Umschreibungen zur Kostenaufteilung zwischen den Kantonen.

### 4.9.14 Konkordat über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche[267]

In diesem Konkordat verpflichten sich die Kantone, sich gegenseitig Rechtshilfe zur Vollstreckung der auf öffentlichem Recht beruhenden Ansprüche auf Geld oder Sicherheitsleistung zugunsten von Kantonen, Gemeinden und weiterer Institutionen[268] zu gewähren.

Die Rechtshilfe erfolgt durch die Erteilung der definitiven Rechtsöffnung im Betreibungsverfahren[269]. Die Rechtshilfe wird nur für rechtskräftige Entscheide gewährt, die in einem Verfahren gefällt wurden, welches die im Konkordat gestellten Anforderungen erfüllt[270]. Das Konkordat legt auch die Einreden des Betriebenen gegen die Erteilung der Rechtsöffnung fest[271].

Die vorliegende Vereinbarung, welcher heute 22 Kantone beigetreten sind, ersetzt zwei Konkordate aus den Jahren 1911[272] und 1945[273], in welchen die

263 Betreffend eines daraus folgenden Austritts vgl. Ziff. 4.5.2.
264 KST.
265 Art. 2.
266 Art. 5.
267 KRH.
268 Körperschaften, Anstalten und Zweckverbände, welche durch die Gemeinden oder die Kantone errichtet wurden.
269 Gem. Art. 80 Abs. 2 des BG über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1).
270 Art. 3.
271 Art. 6.
272 KRV; diesem Konkordat gehören noch jene Kantone an, welche noch nicht dem KRH beigetreten sind.
273 KRA; diesem Konkordat gehören nur noch 3 Kantone an, welche ebenfalls beabsichtigen, dem KRH beizutreten, wodurch diese Vereinbarung gegenstandslos werden wird.

öffentlich-rechtlichen Ansprüche, bei denen die Rechtshilfe gewährt würde, abschliessend aufgezählt wurden. Diese Vereinbarung dagegen bekennt sich zur Methode der Generalklausel, so dass grundsätzlich alle öffentlich-rechtlichen Ansprüche der Rechtshilfe teilhaftig werden, was eine Durchsetzung der Ansprüche in einem beschleunigten Verfahren ermöglicht. In der revidierten Vereinbarung sind auch die Rechte des Schuldners in einfacher und präziser Form dargelegt, was vom alten Konkordat nicht ganz behauptet werden kann.

### 4.9.15 Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen[274]

Diese Vereinbarung verbietet den Kantonen den Abschluss von Steuerabkommen. Steuerliche Erleichterungen dürfen nur noch in den im Konkordat vorgesehenen Fällen gewährt werden[275]. Das Abkommen bezieht sich auch auf die Steuern der Gemeinden und der kantonalen Selbstverwaltungskörper[276]. Gewährt ein Kanton eine gegen diese Vereinbarung verstossende Steuerermässigung, so ist die Konkordatskommission berechtigt, die entsprechende Verfügung aufzuheben; der fehlbare Kanton kann mit einer Busse bis zu Fr. 50 000.– bestraft werden[277]. Allerdings hat bis heute kein Kanton eine Beschwerde gegen einen andern Kanton wegen unerlaubter Steuervergünstigungen eingereicht[278].

Der vorliegenden Vereinbarung sind alle Kantone beigetreten. Doch erfolgte der Beitritt einzelner Kantone nicht ganz aus freien Stücken[279].

### 4.9.16 Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel[280]

Die Kantone haben in dieser Vereinbarung eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen[281]. Diese Körperschaft bezweckt eine einheitliche Kontrolle der in der Human- und Veterinärmedizin verwendeten Heilmittel und betreibt dazu eine Kontrollstelle[282]. Die Kantone

274 AST; vgl. SCHMIDT, Das Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen, Diss. Basel 1959.

275 Art. 1 Abs. 3 lit. a–c.

276 Art. 2.

277 Art. 4.

278 DORMANN 101; es mag dahingestellt bleiben, ob wirklich von seiten der Kantone keine Verstösse zu verzeichnen waren.

279 Näheres vgl. Ziff. 9.1.1.1.

280 IKV; vgl. WÜST, Die interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel, Diss. St. Gallen 1969, und IMBACH, Die Heilmittelkontrolle in der Schweiz aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, Diss. Bern 1970; beide Arbeiten beziehen sich auf die inzwischen revidierte Vereinbarung von 1954, doch ist das heute gültige Konkordat mit dieser in weiten Teilen identisch.

281 Die «Interkantonale Vereinigung für die Kontrolle der Heilmittel»; vgl. Art. 1.

282 Die «Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel» (IKS).

gestatten den Vertrieb eines Heilmittels nur auf Grund eines Gutachtens und einer Registrierung der IKS[283]. In der Vereinbarung verpflichten sich die Kantone, die Herstellung und den Grosshandel von Heilmitteln der Bewilligungspflicht zu unterstellen[284]. Die Erteilung dieser Bewilligung wird von der Einhaltung der Richtlinien abhängig gemacht, welche durch die IKS aufgestellt werden[285]. Daneben enthält das Konkordat noch verschiedene organisatorische Vorschriften.

Es gilt zu beachten, dass die IKS die Heilmittel nur begutachtet und registriert, während die Vertriebserlaubnis von den kantonalen Behörden erteilt wird. Der Kanton kann jedoch ohne positives Gutachten keine Bewilligung erteilen. Somit hat die Verweigerung einer positiven Stellungnahme durch die IKS die Verweigerung der kantonalen Vertriebsbewilligung zur Folge. Der Entscheid des Begutachterkollegiums der IKS kann an die Rekurskommission weitergezogen werden, welche jedoch endgültig entscheidet. Eine verwaltungsunabhängige richterliche Prüfung findet nicht statt[286].

Der revidierten Vereinbarung von 1971 gehören, wie schon den früheren Vereinbarungen[287], alle Kantone an. Das Fürstentum Liechtenstein ist der Vereinbarung ebenfalls beigetreten[288], so dass in der ganzen Schweiz und in Liechtenstein eine einheitliche Heilmittelkontrolle stattfindet.

### 4.9.17 Konkordat über das Schweizerische Landwirtschaftliche Technikum[289]

Der Zweck dieser Vereinbarung besteht im Bau und Betrieb eines landwirtschaftlichen Technikums zur Aus- und Weiterbildung der landwirtschaftlichen Kader der höheren Mittelstufe[290]. Es handelt sich hierbei um die einzige Schule dieser Art in der Schweiz[291]. Träger dieser Vereinbarung sind sämtliche Kantone mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden.

[283] Art. 3 Abs. 5.

[284] Die Einführung der Herstellungskontrolle war auch der Anlass zur Revision der Vereinbarung 1954, da verschiedene Staaten dies von der Erteilung der Einfuhrbewilligung abhängig machten; vgl. Art. 13 Abs. 5.

[285] Art. 3 Abs. 1, 2.

[286] Zu den staats- und verwaltungsrechtlichen Fragen in diesem Zusammenhang vgl. IMBACH a.a.O. 103ff.

[287] Zur Entstehungsgeschichte und den verschiedenen Vereinbarungen vgl. WÜST a.a.O. 46ff, 61ff.

[288] Notenwechsel zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Geltung der interkantonalen Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel für das Fürstentum Liechtenstein, AS *1973* 573.

[289] LTE.

[290] Vgl. Ingress und Art. 2 Abs. 1 der Vereinbarung.

[291] In jüngster Zeit ist noch das Technikum für Obst-, Wein- und Gartenbau, Wädenswil (OWG) dazugekommen.

Die Gründung dieser Schule wurde wesentlich erleichtert durch namhafte Beiträge von seiten des Bundes an die Erstellungs- und Betriebskosten der Schule[292]. Neben dem Bund wurde auch der Sitzkanton Bern zu grösseren Beiträgen verpflichtet; dieser zieht jedoch davon insofern einen Nutzen, als ihm eine grosse Anzahl Studienplätze zugeteilt worden sind. Überhaupt werden die Studienplätze dieser Schule zwischen den Kantonen nach einem speziellen Schlüssel aufgeteilt[293]. Diese Platzzahlen, wie auch die jährlichen Beitragsleistungen der Trägerkantone, sind im Anhang der Vereinbarung tabellarisch dargestellt.

[292] Vgl. BG über die landwirtschaftlichen Techniken (SR 412.191.01) und BB über die Gewährung eines ausserordentlichen Bundesbeitrages an die Baukosten eines landwirtschaftlichen Technikums (AS *1964* 833); vgl. auch Ziff. 8.2.3.

[293] LTE 2 Abs. 4.

# 5. Verträge zwischen Gliedstaaten in anderen Bundesstaaten

## 5.1 Zwischengliedstaatliche Verträge in der Bundesrepublik Deutschland

### 5.1.1 Verfassungsmässige Grundlagen

In Deutschland gehört das Vertragsschliessungsrecht seit jeher zu den Rechten der Gliedstaaten[1]. Schon im Westfälischen Frieden wird dieses Recht den Reichsständen formell zugestanden[2]. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts wird festgelegt, dass «die Verträge und Bündnisse nicht gegen die Sicherheit des Bundes und der einzelnen Bundesstaaten gerichtet sein dürften»[3]. Die Reichsverfassung von 1849 enthielt zudem die Vorschrift, dass die Verträge der Reichsgewalt zur Kenntnisnahme vorzulegen sind[4], während die Reichsverfassung von 1871 keine Bestimmungen über Gliedstaatsverträge enthielt, obwohl dieses Recht allgemein anerkannt war. Die Weimarer Reichsverfassung erwähnt die Gliedstaatsverträge nicht, doch galt ihre Zulässigkeit als selbstverständlich und die Staaten machten von ihrem Recht häufigen Gebrauch[5].

Das Bonner Grundgesetz von 1949 enthält keine Bestimmung über die vertraglichen Beziehungen zwischen den Gliedstaaten. Die Zulässigkeit wird aus Art. 32 Abs. 3 BGG abgeleitet, der den Ländern die Befugnis einräumt, Verträge mit ausländischen Staaten innerhalb ihres Kompetenzbereiches abzuschliessen; wenn die Bundesländer Verträge mit ausländischen Staaten abschliessen können, so muss ihnen auch der Abschluss von Verträgen untereinander gestattet sein[6]. Diese Vereinbarungen bedürfen weder der Bekanntgabe an die Bundesregierung oder den Bundestag noch der Zustimmung dieser Behörden[7].

### 5.1.2 Erscheinungsformen der Gliedstaatsverträge

#### *5.1.2.1 Allgemeines*

Neben der Unterscheidung in bilaterale und multilaterale, in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Verträge werden die Verträge nach ihrer rechtlichen Gestalt unterschieden in[8]

[1] Schneider, Verträge 2; Zech 25.
[2] Vgl. Zech 27 Anm. 3 f und dort zit. Lit.
[3] Art. II der Bundesakte von 1815; vgl. dazu auch den fast wörtlich übereinstimmenden § VI des (schweizerischen) Bundesvertrages aus dem gleichen Jahr, zit. bei Burckhardt, Komm. 72.
[4] § 9.
[5] Schneider, Verträge 3 f; Zech 31.
[6] Maunz/Dürig/Herzog, BGG Rz 64 ff zu Art. 32; von Mangold-Klein, BGG Rz III 1 ff zu Art. 32, und ausführlich Rill 74 ff.
[7] Maunz/Dürig/Herzog, BGG Rz 65 zu Art. 32.
[8] Diese Einteilung folgt Schneider, Verträge 8 ff.

– Staatsverträge,
– Verwaltungsabkommen,
– gemeinsame Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen.

Die Unterscheidung in Staatsverträge und Verwaltungsabkommen lehnt sich an Art. 59 Abs. 2 BGG an. Die Einreihung in die verschiedenen Kategorien richtet sich nicht nach Überschrift und Abschlussverfahren, sondern massgebend ist der rechtliche Gehalt.

*5.1.2.2 Staatsverträge*

Die Staatsverträge zwischen Ländern sind Vereinbarungen öffentlich-rechtlichen Inhalts, wobei sich die Vertragspartner als geschlossene Herrschaftseinheit und in der Gesamtheit ihrer Herrschaftsbefugnisse binden[9]. Die Staatsverträge berühren die Rechtsstellung der Landeseinwohner, und die Vertragspartner werden nicht bloss in verwaltungsmässiger, sondern auch in gesetzgeberischer Hinsicht verpflichtet[10]. Dennoch sollen auf dem Wege der Staatsverträge auch Gegenstände geregelt werden können, ohne dass die Gesetzgebungsbefugnisse in Anspruch genommen werden müssten[11]. So wird auch die Mitwirkung der Landesparlamente als obligatorisches Zustimmungsorgan zum Abschluss von Zwischengliedstaatsverträgen begründet[12].

*5.1.2.3 Verwaltungsabkommen*

Die Verwaltungsabkommen zwischen den Bundesländern sind Verträge mit öffentlich-rechtlichem Inhalt, wobei nicht die gesamte Herrschaftsbefugnis der Vertragspartner betroffen sein kann, sondern nur der Verwaltungsbereich[13]. Berechtigt und verpflichtet werden aus den Verwaltungsabkommen nur die Exekutiven der Vertragspartner, denn durch Verwaltungsabkommen können nur Gegenstände geregelt werden, die einer Regelung durch blosse Verwaltungsvorschrift mächtig sind[14]. Die Abschlusshoheit liegt in der Verwaltungshoheit der Exekutive der Länder begründet[15].

*5.1.2.4 Gemeinsame Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen*

Unter diese Kategorie fallen die einstimmig gefassten Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen, denen der Rang von bindenden Vereinbarungen zu-

9 Rill 135; Schneider, Verträge 9.
10 Schneider, Verträge 9.
11 Ule, Aussprache VVDStRL 19, 138; Schneider, Verträge 9.
12 BVerfGE *4* 276; Schneider, Verträge 9.
13 Schneider, Verträge 9f; Grawert 31ff.
14 Schneider, Verträge 10; Scheuner, Aussprache, VVDStRL *19* 135.
15 Auf diese Kompetenz nimmt das Schweizerische Bundesgericht in BGE *97* I 245ff Bezug, obwohl der Begriff «Verwaltungsabkommen» in der Schweiz nicht geläufig ist.

kommt[16]. Diese Beschlüsse sind nur innerhalb der Kompetenzen der jeweiligen Ressortminister zulässig; sind weitere Ministerien betroffen, so treten diese Beschlüsse erst nach deren Genehmigung in Kraft.

Die Beschlüsse werden hauptsächlich durch die Konferenzen der Finanz-, Innen-, Justiz-, Verkehrs- und Kultusminister getroffen, wobei sich die letzteren als äusserst «produktiv» erwiesen haben[17].

Schneider[18] sieht den Zweck dieser Beschlüsse in der Harmonisierung von Verwaltungsanordnungen und misst diesen eine solche Bedeutung zu, dass er diese Beschlüsse als dritte Form der zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen bezeichnet. Diese Ansicht wird von Zech[19] heftig bestritten, da sich diese Beschlüsse von den Staatsverträgen und den Verwaltungsabkommen nicht in ihrem rechtlichen Gehalt, sondern nur in der Art und Weise ihres Zustandekommens und eventuell in ihrer Wichtigkeit unterscheiden. Es sei daher als methodisch fragwürdig zu bezeichnen, einen grundsätzlichen Unterschied zu formulieren, da sich keine unterschiedlichen Rechtsfolgen an dieser Kategorie ableiten lassen[20]. Die gemeinsamen Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen sind daher nach ihrem Gehalt den Staatsverträgen[21] oder den Verwaltungsabkommen beizuordnen.

### 5.1.3 Der Abschluss von Gliedstaatsverträgen

Das Vorverfahren zum Abschluss von Gliedstaatsverträgen spielt sich in der Bundesrepublik ähnlich ab, wie dies in der Schweiz üblich ist[22]. So werden die Vereinbarungen von den zuständigen Landesministern geführt, oft im Rahmen der Ressortministerkonferenzen.

Die zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen bedürfen zu ihrer rechtlichen Verbindlichkeit dem Bürger gegenüber der Transformation in Landesrecht[23]. Bezüglich der Transformation bestehen die folgenden Vorschriften.

#### *5.1.3.1 Bundesrechtliche Vorschriften*

Der Abschluss von Gliedstaatsverträgen in der Bundesrepublik entbehrt jeglicher bundesrechtlicher Bestimmungen. Die Vereinbarungen sind weder

16 Schneider, Verträge 10; Zech 115.

17 Schneider nennt bis zum Jahr 1960 die Zahl von mehr als 500 Beschlüssen, wobei jedoch nicht immer entschieden werden kann, welchen Beschlüssen bindenden Charakter zukommt; vgl. Schneider, Verträge 34.

18 A.a.O. 12.

19 Zech 118f.

20 Burckhardt, Methode und System des Rechts 74.

21 Dies dürfte eher eine Ausnahme darstellen.

22 Dies im Gegensatz zur Schweiz, wo die unmittelbar rechtssetzenden Konkordate keiner Transformation bedürfen; vgl. Schaumann 99, siehe Ziff. 4.5.2.

23 Bachof/Kisker 10; Rill 456.

von einer Bundesbehörde zu genehmigen, noch dieser zur Einsicht vorzulegen. Die Bundesregierung dürfte aber gemäss ihrer Aufsichtspflicht[24] berechtigt sein, Erkundigungen über diese Verträge einzuziehen[25].

*5.1.3.2 Vorschriften der Länder*

5.1.3.2.1 Staatsverträge

Die Verfassungen der Bundesländer mit Ausnahme der Verfassungen von Bremen und Berlin enthalten Bestimmungen über den Abschluss von Staatsverträgen[26]. Zum Abschluss sind die jeweiligen Regierungschefs bzw. die Regierungen befugt. In verschiedenen Ländern[27] sind für den Abschluss aller Staatsverträge die Zustimmung des Landesparlamentes einzuholen. Betreffen die Staatsverträge Gegenstände der Gesetzgebung, so ist in jedem Fall eine Zustimmung des Landesparlamentes notwendig[28]. Diese Zustimmung hat in Gesetzesform zu erfolgen, damit eine Transformation ihre Wirkung entfaltet. Sind Staatsverträge ohne die notwendige Zustimmung des Landesparlamentes ratifiziert worden, so ist dieser Mangel auch im Aussenverhältnis wirksam[29].

In der Bundesrepublik sind für zwischengliedstaatliche Staatsverträge die Ratifikation und die Hinterlegung von Ratifikationsurkunden üblich.

5.1.3.2.2 Verwaltungsabkommen

Über den Abschluss von Verwaltungsabkommen bestehen keine Vorschriften, doch wird angenommen, dass zum Abschluss der Abkommen die Vorsteher der obersten Landesbehörden, in deren Ressort die zu regelnde Materie fällt, befugt sind[30].

## 5.1.4 Publikation

*5.1.4.1 Staatsverträge*

Hier muss im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Publikation grundsätzlich zwischen Aussen- und Innenwirkungen unterschieden werden. Die Publikation im Gesetzesblatt ist notwendig, wenn der Staatsvertrag im Landesgebiet als verbindliche Norm gelten soll. Für die zwischengliedstaatliche Verbindlichkeit ist die Publikation kein Gültigkeitserfordernis.

24 Art. 84 Abs. 3 und Art. 85 Abs. 4 BGG.
25 SCHNEIDER, Verträge 26.
26 Für Einzelheiten vgl. SCHNEIDER, Verträge 23, und RILL 456ff.
27 SCHNEIDER, Verträge 23.
28 BVerfGE *4* 276.
29 Dies im Gegensatz zum Völkerrecht; vgl. SCHNEIDER 24; die Meinung ist auch in der Schweiz herrschend; vgl. BOLLE 133f; SCHMIDT 55f.
30 SCHNEIDER, Verträge 4f.

*5.1.4.2 Verwaltungsabkommen*

Die Publikation von Verwaltungsabkommen ist nicht notwendig, wäre aber aus Gründen der Rechtssicherheit und Überblickbarkeit empfehlenswert[31]. Die Verwaltungsabkommen sind jedoch den betroffenen Dienststellen bekanntzugeben[32].

## 5.1.5 Die Stellung des zwischengliedstaatlichen Rechts

Das Recht der zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen ist an und für sich Recht der Gliedstaaten und daher dem Bundesrecht untergeordnet. Es besitzt aber in der Bundesrepublik auch keine höhere Geltungskraft als das gewöhnliche Landesrecht[33, 34], sondern es gilt hier der Grundsatz «lex posterior derogat legi priori»[35]. Das bereits bestehende vertragswidrige Länderrecht wird für die Vertragsdauer suspendiert[36]. Das während der Vertragsdauer erlassene Landesrecht entfaltet jedoch seine Wirkung. Doch ist das Verhalten des Landesgesetzgebers als vertragswidrig zu bezeichnen, wobei jedoch in diesem Verhalten nicht per se ein Verstoss gegen die Bundestreue zu erblicken ist[37].

## 5.1.6 Streitigkeiten aus dem zwischengliedstaatlichen Recht

*5.1.6.1 Der Rechtsweg*

Grundsätzlich stehen zur Beurteilung von etwaigen Streitigkeiten aus zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen drei Gerichtswege offen:
- Bundesverfassungsgericht,
- Bundesverwaltungsgericht,
- Schiedsgerichte.

5.1.6.1.1 Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäss Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 BGG und § 50 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 3 Verw GO zuständig zur Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art, die aus einem Gliedstaatsvertrag herrühren[38].

[31] SCHNEIDER, Verträge 4f.
[32] SCHNEIDER, Verträge 26; GRAWERT 118f.
[33] SCHNEIDER, Verträge 14f; ZECH 214f.
[34] Dies im Gegensatz zur Schweiz, wo das unmittelbar anwendbare interkantonale Recht dem kantonalen Recht vorgeht, vgl. Ziff. 4.5.2.
[35] ZECH 221ff.
[36] SCHNEIDER, Verträge 15; ZECH 214f.
[37] SCHNEIDER, Verträge 15; ZECH 216.
[38] ZECH 292.

#### 5.1.6.1.2 Bundesverwaltungsgericht

Zur Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art zwischen den Ländern ist das Bundesverwaltungsgericht gemäss § 50 Abs. 1 Ziff. 1 Verw GO zuständig[39].

#### 5.1.6.1.3 Schiedsgerichte

Es ist ebenfalls zulässig, die Beurteilung von Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur aus Gliedstaatsverträgen oder Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern einem Schiedsgericht[40] zu übertragen[41].

### *5.1.6.2 Das anwendbare Recht*

Die gliedstaatlichen Vereinbarungen sind ein Mittel der Regelung des bundesstaatlichen Zusammenlebens und sind daher in den Bereich des deutschen Staatsrechtes einzuordnen. So ist auf diese Vereinbarungen nur deutsches Recht anzuwenden; in erster Linie ist das geschriebene und ungeschriebene Bundesrecht anzuwenden, als Ergänzung wären die Regeln des gemeinen deutschen Staatsrechtes herbeizuziehen[42]. Die Auffassung, dass als Ergänzung völkerrechtliche Regeln herangezogen werden könnten, wie dies in der Schweiz die herrschende Praxis und Doktrin ist[43], wird für die Bundesrepublik abgelehnt[44]. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass beide Auffassungen zu ähnlichen Ergebnissen führen[45].

## 5.1.7 Das Erlöschen des zwischengliedstaatlichen Rechts

Die Erlöschungsgründe des zwischengliedstaatlichen Rechts sind analog dem schweizerischen interkantonalen Recht, auf welches daher verwiesen werden kann[46].

[39] Über die Abgrenzung von verfassungsrechtlichen und nicht verfassungsrechtlichen Streitigkeiten vgl. SCHNEIDER, Staatsverträge 650; ZECH 283ff; EYERMANN/FRÖHLER, Verw. GO Komm. Rz 4f § 50.

[40] Allgemein über die schiedsgerichtliche Erledigung vgl. Ziff. 4.7.2.3.

[41] Dies wird aus § 168 Abs. 1 Ziff. 5 Verw GO abgeleitet; vgl. SCHNEIDER, Verträge 28.

[42] SCHNEIDER, Verträge 14; dieser Auffassung wurde in der Aussprache mehrheitlich zugestimmt; vgl. VVDStRL *19* 144ff; vgl. auch ZECH 194.

[43] SCHAUMANN 99f, 148; HUBER, Aussprache 144f; vgl. auch die Voten von MÜNCH und MENZEL, VVDStRL *19* 149f; für Österreich vgl. RILL 156f.

[44] A. M. KISKER 56ff, insbes. 70f.

[45] Vgl. Diskussionsbeiträge von KRÜGER und MOSLER, VVDStRL *19* 145f bzw. 146f.

[46] Ziff. 4.7.

### 5.2 Gliedstaatsverträge in Österreich

Die Gliedstaatsverträge sind in Österreich eher selten[47]; doch lässt sich auch hier in letzter Zeit eine Intensivierung der gliedstaatlichen Zusammenarbeit feststellen[48], vor allem in der Ausarbeitung von Mustergesetzen für die Ländergesetzgebung[49].

Die verfassungsrechtliche Grundlage der Gliedstaatsverträge in Österreich liegt im Art. 107 B-VG begründet, worin die Bundesländer ermächtigt werden, untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereichs abzuschliessen. Diese Vereinbarungen sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

In Anbetracht der eher geringen Bedeutung der Gliedstaatsverträge in Österreich möge eine Darstellung unterbleiben; immerhin sei auf die ausführliche Arbeit von RILL[50] verwiesen.

### 5.3 Gliedstaatsverträge in den USA

Verträge zwischen Gliedstaaten sind in den USA grundsätzlich zulässig und auch in der Verfassung in der sogenannten «Compact Clause»[51] erwähnt. Den Gliedstaaten steht der Abschluss von «Compacts» und «Agreements» offen, während ihnen der Abschluss von «Treaties» durch die Verfassung verboten ist[52]. Der Vertragsbegriff Treaty bezieht sich auf Verträge mit überwiegend politischem Inhalt[53], die den Gliedstaaten verboten sind[54]. Die Agreements regeln Fragen eher technischer Natur, während das Feld der Compacts weiter gespannt ist, doch sind diese Unterscheidungen nur graduell und es besteht keine einheitliche Beurteilung[55].

Die Verfassung schreibt vor, dass die Compacts nur mit Zustimmung des Kongresses gültig sind. Dieses Zustimmungserfordernis des Kongresses besteht aber gemäss einer Entscheidung des Supreme Court aus dem Jahre 1893 nur für Compacts, die sich durch «Regelungen von territorialen Fragen oder durch

[47] SCHAUMANN, VVDStRL *19* 86 mit einem Hinweis auf ERMACORA; SEIDL-HOHENVELDERN, Diskussionsbeitrag VVDStRL *19*, 134f; KAFKA, Niedergang des Föderalismus in Österreich 284.

[48] ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts 166.

[49] SEIDL-HOHENVELDERN a.a.O. 135.

[50] HEINZ-PETER RILL, Gliedstaatsverträge (Eine Untersuchung nach österreichischem und deutschem Recht), Forschungen aus Staat und Recht 17, Wien/New York 1972.

[51] Art. I Sec. 10 Abs. 3: «No State shall, without the Consent of the Congress enter into any Agreement or Compact with an other State.»

[52] Art. I Sec. 10 Abs. 1.

[53] EHRINGHAUS 92.

[54] Vgl. die Parallele in der schweizerischen Bundesverfassung, Art. 7 Abs. 1.

[55] EHRINGHAUS 92; vgl. auch HÄFELIN, Föderalismus 673.

Rückwirkungen auf die Bundeskompetenzen auf die ‚political balance' auswirken, ohne darin wie die Treaties ihr Schwergewicht zu besitzen[56]». Die Mehrzahl der Compacts wurde denn auch dem Kongress zur Zustimmung unterbreitet[57].

Die Gliedstaatsverträge in den USA können somit[58] unterteilt werden in:
- zustimmungsbedürftige Compacts,
- zustimmungsfreie Compacts
- Agreements

Die Compacts und Agreements werden auf ähnliche Weise in die Wege geleitet wie in der Schweiz und der Bundesrepublik[59]. Hat der Kongress einer Compact seine Zustimmung erteilt, so ist die Vereinbarung für alle Partner bindend, und ein Gliedstaat kann sich nicht einseitig aus dem Vertrag lösen[60], während ein Gliedstaat die Mitarbeit in einem Agreement durch einfache Erklärung aufgeben kann[61].

Die Compacts werden durch die Zustimmung des Kongresses, welche auch stillschweigend erfolgen kann[62], nicht zu Bundesrecht, sondern bleiben gliedstaatliches Recht. Immerhin geht das Recht einer Compact als zwischengliedstaatliches Recht dem innerstaatlichen Recht vor[63].

Zur Beurteilung von Streitigkeiten aus einer Compact ist der Supreme Court zuständig[64], während die Agreements weitgehend auf einer freiwilligen Vertragserfüllung beruhen und daher nicht justiziabel sind[65].

56 Ehringhaus 92 mit Hinweis auf den Entscheid Verginia v. Tennessee 148 US 505.
57 Snider 92; Zimmermann/Wendell, compacts 19.
58 Häfelin, Föderalismus 673; Ehringhaus 93.
59 Fleiner, compacts 21f; Ehringhaus 93.
60 Häfelin, Föderalismus 673; Ehringhaus 93, mit Hinweis auf Entscheidungen des Supreme Court; vgl. auch Fleiner, compacts 22.
61 Clark 70; Häfelin, Föderalismus 673.
62 Ehringhaus 93.
63 Zimmermann/Wendell, compacts 32.
64 Anderson 74; Ehringhaus 93f; Häfelin, Föderalismus 673.
65 Clark 70; Häfelin, Föderalismus 673, Ehringhaus 94.

## 6. Der Gegenstand der Gliedstaatsverträge

Die Verträge zwischen den Gliedstaaten können verschiedene Zwecke verfolgen[1]. In den meisten Fällen wird durch die Zweckbestimmung zugleich der Teilnehmerkreis festgelegt[2].

### 6.1 Die Grenzregulierung

Die Festlegung der gemeinsamen Grenzen bietet in den Vereinigten Staaten und der Schweiz ein breites Betätigungsfeld zum Abschluss von Gliedstaatsverträgen[3]. Diese Verträge sollen die gemeinsamen Grenzen festlegen, um dadurch eventuellen Schwierigkeiten zuvorzukommen oder sie zu beheben.

### 6.2 Die Übertragung von Hoheitsrechten

Ein Gliedstaat kann durch Vertrag einem anderen Gliedstaat gewisse Kompetenzen[4] zur Ausübung übertragen. So können durch Vereinbarung Kompetenzen auf einen anderen Gliedstaat[5] oder eine zwischengliedstaatliche Institution[6] übertragen werden.

### 6.3 Kollisions- und nachbarrechtliche Vereinbarungen

In kollisionsrechtlichen Vereinbarungen grenzen die Gliedstaaten den räumlichen Geltungsbereich ihrer Normen gegenseitig ab[7].

### 6.4 Gegenrechtsvereinbarungen

Diese Vereinbarungen haben zum Ziel, dass sich zwei Gliedstaaten, für sich und die ihnen unterstellten Personen, gegenseitig eine bevorzugte Stellung auf

[1] Diese Einteilung folgt in groben Zügen HÄFELIN, Föderalismus 624ff; vgl. auch KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 52ff.

[2] Dies zumindest im potentiellen Sinne.

[3] In der Bundesrepublik ist die Festlegung heute Aufgabe des Bundes, Art. 29 BGG; vgl. SCHNEIDER, Verträge 4, 21f.

[4] Über die Grenzen der Zulässigkeit von Kompetenzübertragungen vgl. Ziff. 7.2.

[5] Z.B. Übertragung der Polizeigewalt auf einem bestimmten Gebiet.

[6] Z.B. an die «Port of New York Anthority».

[7] Daneben stellt auch die Bundesgesetzgebung verschiedene Kollisionsnormen auf, vgl. z.B. Art. 11 Gewässerschutzgesetz.

einem bestimmten Sachgebiet[8] einräumen. Die Vorzugsstellung wird jedoch davon abhängig gemacht, dass der Partner Gegenrecht hält.

### 6.5 Verträge zur Rechtsvereinheitlichung

Durch den Wunsch getrieben, das rechtliche Gefälle zwischen den Gliedstaaten abzubauen oder gar nicht erst entstehen zu lassen, haben sich die Gliedstaaten zu Verträgen zur Rechtsvereinheitlichung zusammengefunden. Diese Koordination erfolgt durch die Gliedstaaten auf horizontaler Ebene ohne Beteiligung des Bundes[9]. Die Teilnehmerzahl an Verträgen dieser Art variiert sehr stark[10]. In der Bundesrepublik und der Schweiz nehmen Verträge dieser Art einen weiten Teil ein, während in den Vereinigten Staaten solche Vereinbarungen mit rechtlicher Verbindlichkeit eher selten sind.

### 6.6 Vereinbarungen über die gemeinsame Besorgung einer Verwaltungsaufgabe

Im Rahmen dieser Vereinbarungen geht es nicht so sehr um die rechtliche Vereinheitlichung, sondern es wird die gemeinsame Besorgung einer Verwaltungsaufgabe angestrebt. Grund zu diesem gemeinsamen Zusammenschluss bildet in erster Linie das begrenzte Leistungsvermögen der einzelnen Gliedstaaten, sei es, dass die Aufgabe die Möglichkeit eines Staates übersteigt oder dass eine solche Institution durch einen Gliedstaat nicht in genügendem Masse ausgelastet werden kann. Dabei zeigen sich zwei Lösungsmöglichkeiten; so kann ein Gliedstaat seine Institution einem anderen Gliedstaat zur Mitbenützung zur Verfügung stellen, oder verschiedene Gliedstaaten gründen gemeinsam eine Verwaltungseinrichtung. Gerade auf dem Gebiet des Bildungswesens finden sich in der Schweiz und der Bundesrepublik häufig Verträge dieser Art.

[8] Vor allem auf dem Gebiet des Steuerrechts, vgl. HÄFELIN, Föderalismus 626.

[9] In der Bundesrepublik ist auf der Stufe der Verwaltungsabkommen eine zunehmende Mitbeteiligung der Bundesbehörden festzustellen.

[10] Dies hängt vor allem davon ab, ob die Rechtsvereinheitlichung nur in regionalem Rahmen (z. B. auf einem bestimmten See) oder bundesweit angestrebt wird.

## 7. Grenzen der Gliedstaatsverträge

Dem Vertragsschliessungsrecht der Gliedstaaten werden durch ihre Stellung im Bundesstaat Grenzen gesetzt, die im folgenden dargestellt werden sollen.

### 7.1 Herrschaftsbereich der Länder

Verträge zwischen Gliedstaaten sind nur innerhalb des gliedstaatlichen Kompetenzrahmens zulässig[1]. Zum Herrschaftsbereich der Gliedstaaten sind nicht nur deren originäre Kompetenzen zu zählen, sondern auch jene Kompetenzen, die ihnen durch die Bundesgesetzgebung übertragen worden sind.

### 7.2 Verbot der Selbstpreisgabe

Die Übertragung umfassender Teile der Staatsgewalt der Gliedstaaten auf eine zwischengliedstaatliche Organisation ist nicht zulässig[2]. Der Rahmen des Erlaubten dürfte überschritten sein, wenn ein Gliedstaat durch Vertrag einen anderen Gliedstaat oder eine zwischengliedstaatliche Organisation das gesamte Gerichtswesen übertragen würde[3]. Die Übertragung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an ein zwischengliedstaatliches Verwaltungsgericht dürfte an der Grenze des Zulässigen liegen[4]. Durch eine Überlassung eines grossen Teiles der Hoheitsgewalt eines Gliedstaates an eine zwischengliedstaatliche Institution würde die bundesstaatliche Kompetenzzuweisung durchbrochen[5], und es bestünde die Gefahr einer staatenbündischen Organisation im Bundesstaat[6].

Das Verbot der Selbstpreisgabe ist ein allgemeines Prinzip des Bundesstaates und setzt einen selbständigen Wirkungsbereich der Gliedstaaten voraus[7].

In der Schweiz finden sich heute keine Verträge zwischen den Kantonen, welche gegen das Verbot der Selbstpreisgabe verstossen, da kein Sachbereich im

[1] Ganz ausdrücklich ist dies z. B. in Art. 107 des österreichischen BVG dargelegt; in der Schweiz ist es aus dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 BV zu entnehmen, vgl. Ziff. 4.1.2.

[2] SCHNEIDER, Verträge 22; MAUNZ 1642.

[3] Hiezu KISKER 194ff; vgl. auch HÄFELIN 662.

[4] Komm. Wahlen, Schlussbericht 290f; vgl. auch den Vertrag zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein betreffend die Schaffung eines gemeinsamen Oberverwaltungsgerichtes, zit. bei KISKER 321f, Nr. 29a, b.

[5] Die Kompetenzzuweisung hat zwingenden Charakter, was jedoch nicht ausschliesst, dass beschränkte Aufgabenzweige gemeinsam geregelt werden können.

[6] SCHNEIDER, Verträge 22; RUDOLF 26f; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 57f, Grenzen 1083f; HÄFELIN, Föderalismus 662.

[7] DORMANN 46f leitet das Verbot aus der Bestandesgarantie der Kantone (Art. 1 und 5 BV), KISKER 108f aus Art. 79 Abs. 3 BGG, der «Garantie des föderalistischen Prinzips» her; doch kann aus diesem Zusammenhang offenbleiben, woher dieses Verbot herzuleiten ist, da es sich um ein allgemeingültiges Prinzip handelt.

gesamten Umfang an eine interkantonale Institution oder an einen andern Kanton übertragen worden ist[8]; auch hat die vertragliche Kooperation in der Schweiz nicht den Grad erreicht, dass ein Verstoss gegen das Verbot der Selbstpreisgabe angenommen werden müsste.

Ob ein Verstoss gegen das Verbot der Selbstpreisgabe vorliegt, kann nicht generell entschieden werden, sondern es ist auf den konkreten Fall abzustellen. Dabei ist bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Kooperation das politische Gewicht der kooperativ betreuten Materie sowie die Intensität der Kooperationsform zu berücksichtigen[9]. Daneben fällt auch das Mass der bereits bestehenden Kooperation unter den Gliedstaaten ins Gewicht[10]. Auch ist zu berücksichtigen, dass der ganze Fragenkomplex stark von politischen Motiven beeinflusst wird, so dass eine Beurteilung nur nach juristischen Gesichtspunkten zumindest erschwert wird[11].

### 7.3 Die Bundestreue

Durch die wechselseitigen intensiven Beziehungen zwischen den Gliedstaaten und dem Bund im Bundesstaat ergeben sich für die Vertragsgestaltung der Gliedstaaten Grenzen. Diese Grenzen sind Ausfluss der Bundestreue[12]. Unter dem Begriff «Bundestreue»[13] wird die Pflicht der Gliedstaaten und des Bundes verstanden, in ihrem Verhalten den gemeinsamen Interessen Rechnung zu tragen[14]. Der Grundsatz der Bundestreue findet eine Parallele im Vertrauensschutz des Völkerrechtes[15].

#### 7.3.1 Die Entwicklung dieses Grundsatzes in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik hat die Bundestreue ihre Aktualisierung vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erhalten[16]. So

[8] Dormann 47, 50.
[9] Kisker 144f; Beispiele siehe Kisker 148ff.
[10] Kisker 146.
[11] Zum ganzen Problem ist zu berücksichtigen, dass in den USA das Verbot der Selbstpreisgabe, wahrscheinlich mangels konkreter Fragen, unbeachtet geblieben ist, vgl. Ehringhaus 108f; dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass die vertragliche Kooperation in den USA im Gegensatz etwa zur Bundesrepublik nur mit Zustimmung des Bundes zulässig ist, vgl. Kisker 154.
[12] Über die Entwicklung dieses Grundsatzes in der Bundesrepublik vgl. Bayer, Die Bundestreue 17ff.
[13] Für den Begriff «Bundestreue» werden synonym verwendet «Vertragstreue», «Pflicht zur Bundestreue», «Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten», vgl. Bayer 23ff.
[14] Bayer 45ff, 126 Ziff. II 13.
[15] Müller 228ff.
[16] So in BVerfGE *4* 115 (141) und vor allem *12* 205 (254ff); vgl. Hesse, Bundesstaat 6f.

führte dieses Gericht aus[17]: «dass sich aus diesem Grundsatz (Bundestreue) sowohl konkrete, über die in der bundesstaatlichen Verfassung ausdrücklich normierten verfassungsrechtlichen Pflichten hinausgehende, zusätzliche Pflichten der Länder gegenüber dem Bund und zusätzliche Pflichten des Bundes gegenüber den Ländern entwickeln lassen, als auch konkrete Beschränkungen in der Ausübung der dem Bund und den Ländern im Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen ergeben». Die Bundestreue ist eine Rechtsausübungsschranke innerhalb des zur Rechtsausübung überlassenen Kompetenzrahmens. Allerdings ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht unbestritten geblieben[18]. Die Kritik wendet vor allem ein, dass eine Durchführung dieses Grundsatzes in all seinen Konsequenzen auf Schwierigkeiten stossen kann[19]. Hesse begründet seine Kritik im weitern damit[20], dass es sich in den meisten Fällen um politische Streitigkeiten handelt, die nur mit Schwierigkeiten nach verfassungsrechtlichen Normen entschieden werden können.

### 7.3.2 Die Entwicklung dieses Grundsatzes in der Schweiz

In der Schweiz hat der Grundsatz der Bundestreue nur beschränkte Bedeutung erlangt[21]. Doch ist es an und für sich unbestritten, dass auch in der Schweiz der Bund und die Kantone sich in der Ausübung ihrer Kompetenzen gewisse Beschränkungen aufzuerlegen haben[22]. Dem Grundsatz der Bundestreue könnte jedoch im Rahmen der Gesetzgebung auf dem Gebiet des Umweltschutzes eine gewisse Bedeutung zukommen, so in der gegenseitigen Rücksichtsnahme der Kantone in Bezug auf die Umweltverschmutzung[23].

### 7.3.3 Zusammenfassung

In der Schweiz, vor allem aber in der Bundesrepublik Deutschland, wird dem Grundsatz der Bundestreue eine gewisse Bedeutung zuerkannt, während in den Vereinigten Staaten diese Problematik bis jetzt ziemlich unbeachtet geblieben ist[24]. Grundsätzlich ist jedoch Häfelin[25] zuzustimmen, der die Tragweite des

[17] BVerfGE *12* 255.
[18] So wird sie von Hesse, Bundesstaat 6f und Grundzüge 108f, heftig kritisiert.
[19] Häfelin Föderalismus 663.
[20] Grundzüge 108f.
[21] Zur Bedeutung des Prinzips der Bundestreue in der Schweiz vgl. Burckhardt, Komm. 17f, und Widmer 32ff.
[22] Burckhardt, Komm. 17, vgl. aber auch BGE *92* I 210.
[23] Huber, Gewässer 35.
[24] Ehringhaus 108, dies vor allem deshalb, weil die vertragliche Selbstkoordination unter den Staaten als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet wird, solange nicht die Interessen des Bundes betroffen sind.
[25] Föderalismus 664.

Prinzips der Bundestreue als «fragwürdig» bezeichnet und davor warnt, ihr eine allzu grosse Bedeutung zuzuweisen.

### 7.4 Das Rechtsvereinheitlichungsmonopol des Bundes

Dieses Problem spielt in der Bundesrepublik eine Rolle, da der Bund gestützt auf Art. 72 Abs. 2 BGG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung unter gewissen Voraussetzungen[26] eine Rechtssetzungskompetenz beansprucht. Der Bund kann daher diese Rechtssetzungskompetenz, die eigentlich den Ländern zusteht, beanspruchen, wenn das Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Regelung besteht. Die Länder sind daher verpflichtet im Rahmen ihres Vertragsschliessungsrechtes diese verfassungsrechtliche Grenze zu beachten, was jedoch nicht heissen soll, dass Verträge mit Beteiligung sämtlicher Bundesländer unzulässig sind[27].

In der Schweiz besteht dieses Problem nicht, da keine dem Art. 72 Abs. 2 BGG ähnliche Bestimmung vorhanden ist. Der Bund kann im Rahmen seiner Kompetenzen tätig werden und legiferieren. Den Kantonen steht es aber ebenfalls frei, im Rahmen ihrer Kompetenzen, seien diese nun vom Bund delegiert oder ursprünglicher Natur, Verträge zur Rechtsvereinheitlichung abzuschliessen[28]. Ja heute schliessen ja die Kantone häufig Vereinbarungen ab, um eine bundesrechtliche Regelung zu vermeiden[29], während in früheren Zeiten die interkantonalen Verträge eher als Vorbereiter der bundesrechtlichen Regelung fungierten[30]. So ist das Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen und das Schulkonkordat vor allem darum geschlossen worden, einer Regelung durch den Bund zuvorzukommen[31], während interkantonale Vereinbarungen auf dem Gebiet der Betreibung und des Konkurses, des Eherechtes, der Rechtsstellung der Niedergelassenen und des Strassenwesens[32] Wegbereiter der Bundesgesetzgebung darstellten; neuerdings zeigt sich eine ähnliche Entwicklung auf dem Gebiete der armenrechtlichen Unterstützung auf[33].

26 Bezüglich der Voraussetzungen vgl. MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, BGG Art. 72 Rz 20ff, und HESSE, Grundzüge 98.
27 SCHNEIDER, Verträge 19; RUDOLF 27, 31; PFEIFFER 566.
28 Solange kein Verstoss gegen das Verbot der Selbstpreisgabe vorliegt, vgl. Ziff. 7.2.
29 SCHAUMANN 89f; HÄFELIN, Fragen 250.
30 FLEINER/GIACOMETTI 161; SCHAUMANN 89; HÄFELIN, Fragen 250; vgl. auch Ziff. 4.1.4.
31 Vgl. Ziff. 9.1.1.1 und 9.1.1.2.
32 HÄFELIN, Fragen 250 und dort zit. Beispiele.
33 Vgl. Ziff. 4.9.8.

### 7.5 Verbot der dritten Ebene

In der Bundesrepublik wird die Meinung vertreten, dass gemeinsame Institutionen der Länder unzulässig seien, da das Grundgesetz nur den Bund und die Länder anerkenne. Durch die Schaffung von Gemeinschaftsinstitutionen der Länder würde eine dritte Ebene zwischen Bund und Ländern eingeschoben, nämlich die Ländergemeinschaft[34]. Diese Ansichten gehen jedoch von einer falschen Voraussetzung aus, da das zwischengliedstaatliche Recht in der Bundesrepublik grundsätzlich Länderrecht ist und keine höhere Geltungskraft als dieses beanspruchen kann[35]. Die Ländergemeinschaft als solche ist auch nicht Rechtsträger der Gemeinschaftseinrichtung, sondern diese Einrichtungen sind so ausgestaltet, dass ein Land allein oder jedes Land selbständig als Träger fungiert[36]. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Zulässigkeit solcher Einrichtungen bejaht[37]. Überdies ist in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage zu stellen, ob der Bundesstaat zweistufig ist[38].

In der Schweiz hat das Problem der dritten Ebene im Zusammenhang mit interkantonalen Vereinbarungen keine Rolle gespielt, da das interkantonale Recht dem kantonalen Recht grundsätzlich vorgeht[39]. Demzufolge sind auch interkantonale Gemeinschaftseinrichtungen nicht als unzulässig erachtet worden.

[34] KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 58f, Grenzen 1083f; SCHNEIDER, Verträge 22.
[35] Vgl. Ziff. 5.1.5; dies im Gegensatz zur Schweiz, wo das interkantonale Recht dem innerkantonalen Recht vorgeht, vgl. Ziff. 4.5.2.
[36] MAUNZ 1644; TIEMANN 178f.
[37] BVerwGE *22* 299 (301, 311ff) in einem Entscheid betr. die Anstalt «Zweites Deutsches Fernsehen».
[38] HÄFELIN, Föderalismus 664 mit weitern Hinweisen.
[39] Vgl. Ziff. 4.5.2.

# 8. Ausgewählte Fragen zum schweizerischen Konkordatsrecht

Dieses Kapitel behandelt, im Gegensatz zu den vorhergehenden allgemeinen Darstellungen zum gliedstaatlichen Vertragsrecht, nur einige spezielle Fragen aus dem schweizerischen Konkordatsrecht. Diese Probleme werden an dieser Stelle eingehend behandelt, da sie für die Schlussfolgerungen der Arbeit wichtig sind.

## 8.1 Gleichberechtigung der Partner

Kooperation setzt gleichberechtigte Partner voraus; fehlt die Gleichberechtigung, so kann von einer Kooperation nicht gesprochen werden[1]. Das Prinzip der Gleichberechtigung wird im Konkordatsrecht allgemein anerkannt, doch soll das nicht heissen, dass dieses Prinzip um des Prinzipes willen absolut durchgeführt werden kann. Dies soll im folgenden anhand von vier Beispielen dargestellt werden.

### 8.1.1 Mehrheitsentscheidungen

Mehrere Vereinbarungen sehen die Gültigkeit von Mehrheitsentscheidungen ausdrücklich vor[2]. Bei weitern Verträgen lässt sich die Gültigkeit von Mehrheitsentscheiden aus den Vertragsbestimmungen herleiten[3]. Die Vorschriften über die Gültigkeit von Mehrheitsentscheidungen bedeuten jedoch einen grundsätzlichen Verstoss gegen die Gleichberechtigung der Partner und den Geist des kooperativen Föderalismus[4]. Die Selbständigkeit der Partner wird durch das Mehrheitsprinzip sehr stark tangiert, was nicht bedeuten soll, dass nicht für bestimmte Fragen das Mehrheitsprinzip statuiert werden kann. Die Möglichkeit für einen Kanton, der sich mit einem Mehrheitsentscheid nicht befreunden kann, auszutreten, stellt keine Entschärfung der Problematik des Mehrheitsprinzipes dar, da in den meisten Fällen eine mehr oder weniger lange Kündigungsfrist besteht und ein Vertragsaustritt somit keinen Einfluss auf unmittelbar wirksame Entscheidungen ausübt[5].

[1] Hesse, Aspekte 147.
[2] Vgl. z. B. Art. 9 Abs. 2 LSS.
[3] Dormann 87.
[4] Hesse, Aspekte 147; Häfelin, Diskussionsbeitrag ZSR *1969* II 1091.
[5] Vgl. Imbach 114; auch kann ein Austritt unangemessen sein im Vergleich zum angefochtenen Mehrheitsentscheid.

In der Frage der Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen kollidiert das Gebot der Rücksichtsnahme auf alle Partner mit dem Erfordernis der Funktionsfähigkeit der interkantonalen Organisation. Die Entscheidung soll vorerst in der Richtung gesucht werden, dass vorab unterschieden wird zwischen den beiden Konkordatsorganen, der Vollversammlung der beteiligten Kantone und dem geschäftsführenden Ausschuss, in welchem nur ein Teil der Kantone über Sitz und Stimme verfügt[6]. Im geschäftsführenden Ausschuss dürfte sich die Geltung des Mehrheitsprinzipes aufdrängen, da viele Entscheidungen von untergeordneter Bedeutung zu treffen sind und die im Ausschuss nicht vertretenen Kantone auch nicht mitbestimmen können. In der Vollversammlung dagegen, welcher die wichtigen Geschäfte, wie Genehmigung der Rechnung und Erlass von Reglementen, übertragen sind, die nicht selten mit weitreichenden finanziellen und rechtlichen Konsequenzen verbunden sind, drängt sich die Gültigkeit des Prinzipes der Einstimmigkeit auf[7]. Dieses Prinzip nimmt auf grössere Rücksicht auf die Selbständigkeit der Partner und die Gegebenheiten des kooperativen Föderalismus, nimmt aber in Kauf, dass die Effizienz der interkantonalen Organisation vermindert wird. Immerhin kann es nicht direkt als unzulässig bezeichnet werden, wenn das Mehrheitsprinzip in einem interkantonalen Vertrag ausdrücklich und für einen zum voraus bestimmten Zuständigkeitsbereich festgelegt wird.

### 8.1.2 Stimmrecht

Die Kantone finden sich als selbständige Staatswesen zur Kooperation. Aus diesem Partnerschaftsverhältnis folgt nun eine Gleichberechtigung im Stimmrecht. Dieser Grundsatz wird auch in den meisten Vereinbarungen durchgeführt, als Ausnahmen sind etwa die Fischereikommission für den Zürich- und Walensee[8] und der Technikumsrat Rapperswil[9] zu nennen.

Die Durchführung des Grundsatzes «Gleiches Stimmrecht für alle Kantone» führt dagegen auf der politischen Ebene nicht selten zu Schwierigkeiten. Häufig wird in Abstimmungskampagnien damit argumentiert, dass wohl alle Kantone gleiches Stimmrecht haben, dagegen nicht die gleichen Kostenanteile übernehmen müssen[10]. Der Bürger befürchtet, dass die kleinen Kantone, welche auch kleine Beiträge zu leisten haben, Massnahmen beschliessen könnten, welche sie nur zum kleinen Teil selber mitzutragen hätten[11].

[6] Betr. die interkantonalen Organe vgl. Ziff. 4.6.

[7] Häfelin, Föderalismus 738; Gygi, Föderalismushearings 582; Hesse, Aspekte 147f; a.M. Dormann, der für eine allgemeine Gültigkeit des Mehrheitsprinzipes eintritt, a.a.O. 87f.

[8] Vgl. § 1 des betr. Konkordates.

[9] Art. 13 des betr. Konkordates; hier werden dem Kanton Zürich sogar die Mehrheit der Sitze zugestanden.

[10] Vgl. Ziff. 8.1.3.

### 8.1.3 Finanzierung

Interkantonale Vereinbarungen können in ihrer Anwendung Kosten verursachen; sofern diese Kosten nicht durch Einnahmen der interkantonalen Institutionen selbst gedeckt werden können[12], sind diese Kosten durch die beteiligten Kantone zu tragen.

Bei der Bemessung der finanziellen Beiträge der kantonalen Vertragspartner tritt das Prinzip der Gleichberechtigung (gleiche Verpflichtungen für alle Kantone) in den Hintergrund. Die finanziellen Lasten der einzelnen Kantone werden in einem Verteilungsschlüssel festgelegt. Als Kriterien für die Festlegung der Beiträge werden etwa herangezogen die Einwohnerzahl[13], die Gebietsfläche[14], die Zahl der ausgestellten Patente[15] sowie die Zahl der landwirtschaftlichen Bevölkerung in Verbindung mit der landwirtschaftlich genutzten Fläche und dem Index der Finanzkraft[16]. Andererseits werden die Ansprüche der einzelnen Kantone nicht selten nach dem gleichen Kriterium wie die finanzielle Lastenverteilung festgelegt; so etwa für die reservierten Studienplätze am landwirtschaftlichen Technikum[17] oder für einen eventuellen Anteil an den Erdölschürfgebühren[18].

### 8.1.4 Vorrechte des Sitzkantons

Das Konkordat betreffend das landwirtschaftliche Technikum räumt dem Sitzkanton, Bern, einen ständigen Sitz in der Verwaltung des Technikums ein[19]. Dies ist eine Art Entschädigung für die umfangreichen Sonderleistungen, welche der Kanton Bern innerhalb des Vertrages zu leisten hat[20]. Im vorliegenden Fall kann nicht von einer eigentlichen Ungleichheit der Partner gesprochen werden, wird doch durch die Sitzeinräumung der Kanton Bern nur in die Lage versetzt, eine wirksame Kontrolle über die Technikumsverwaltung auszuüben und so die Aufsicht über seine grossen Leistungen vorzunehmen. Gegen Vorrechte dieser Art sind, sofern sie sich in tragbaren Grenzen halten, keine Bedenken anzumelden.

11 Diesem Argument kommt natürlich nur dann Aussagekraft zu, wenn Mehrheitsbeschlüsse möglich sind, vgl. dazu Ziff. 8.1.1.
12 Vgl. DORMANN 103f.
13 IKV 14 Abs. 3.
14 AEO 7.
15 VHA 25 Abs. 2.
16 LTE 4, 5.
17 LTE Anhang I.
18 AEO 7.
19 LTE 10.
20 LTE 3.

## 8.2 Die Beteiligung des Bundes an interkantonalen Vereinbarungen

### 8.2.1 Allgemeines

Vertragspartner der interkantonalen Vereinbarungen sind die Kantone[21]. Eine Beteiligung des Bundes als Vertragspartner ist nicht zulässig[22]. Dennoch ist der Bund an interkantonalen Vereinbarungen in mannigfacher Form beteiligt.

### 8.2.2 Die Mitwirkung des Bundes beim Vollzug

Die Kantone können gemäss Art. 7 Abs. 2 letzter Satz BV die Mitwirkung des Bundes beim Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen ansprechen[23]. Die Mitwirkung des Bundes erstreckt sich neben der Erledigung von Streitigkeiten[24], vor allem auf die Tätigkeit als Beitrittsmeldesammelstelle[25]. Das IMP-Konkordat räumte dem Bund bedeutend weitergehende Mitwirkungsrechte ein. Die Zulässigkeit einer solchen Rechtsübertragung wurde von FRENKEL[26] bestritten. Diese umfangreiche Mitwirkung des Bundes in einer interkantonalen Vereinbarung, wie dies in der Vereinbarung vorgesehen war, dürfte nach seiner Ansicht den Rahmen von Art. 7 Abs. 2 letzter Satz BV sprengen. Doch ist dieses Problem nach dem Scheitern der IMP-Vereinbarung[27] nicht mehr weiter verfolgt worden.

### 8.2.3 Finanzielle Beteiligung des Bundes

Der Bund leistet an mehrere interkantonale Institutionen finanzielle Zuschüsse, die vor allem zur Deckung der allgemeinen Verwaltungskosten bestimmt sind[28]. Diese Bundeszuschüsse werden nicht selten in die Konkordatsbestimmungen aufgenommen[29].

Der Bund unterstützt im weitern die interkantonalen Verwaltungsinstitutionen mit finanziellen Mitteln, um deren Errichtung und Unterhalt überhaupt tragbar zu machen[30].

[21] Vgl. Ziff. 4.1.1.
[22] HÄFELIN, Föderalismus 637; HUBER, IMP 336, lässt die Frage bewusst offen.
[23] Über den historischen Hintergrund dieser Bestimmung vgl. FRENKEL, IMP 131 f.
[24] Vgl. Ziff. 4.7.2.
[25] FRENKEL, IMP 134.
[26] FRENKEL, IMP 129 ff, insbes. 135; a. M. HUBER, IMP 335 f.
[27] Vgl. Ziff. 9.4.2.
[28] HÄFELIN, Föderalismus 637.
[29] Z. B. FVI 21.
[30] Z. B. an das Landwirtschaftliche Technikum, vgl. LTE 4, 5.

Diese Bundeszuschüsse oder Subventionen bedürfen einer bundesverfassungsmässigen Grundlage[31]. Vom föderalistischen Standpunkt aus können gegen diese Bundesfinanzhilfe keine allzu grossen Bedenken erhoben werden, sofern diese Subventionen nicht von einer grossen Abhängigkeit und Einflussnahme begleitet sind[32].

### 8.2.4 Stimmrecht des Bundes in interkantonalen Organen

Einzelne Konkordate räumen dem Bund die Vertretung im Konkordatsrat ein[33]. Diese Mitwirkung des Bundes als stimmberechtigtes Mitglied wird hauptsächlich mit den finanziellen Leistungen des Bundes begründet. Dieses Mitbestimmungsrecht des Bundes in einem interkantonalen Vertrag ist als zumindest atypisch zu bezeichnen, indem dieses Recht einem Nichtvertragspartner eingeräumt wird[34]. Ein Mitspracherecht des Bundes könnte im Rahmen des Kooperativen Föderalismus sogar gerechtfertigt erscheinen, während ein Mitbestimmungsrecht doch eher die Grenzen sprengt. Immerhin ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Bund auch an den meisten bedeutenden Departementsvorsteherkonferenzen als Beobachter vertreten ist.

## 8.3 Die Förderung der interkantonalen Verträge durch den Bund

### 8.3.1 Allgemeine Förderungsmassnahmen

Die horizontale Kooperation im kantonalen Wirkungsbereich ist grundsätzlich Aufgabe der Kantone. Die Kantone sollen sich freiwillig zur Zusammenarbeit finden[35]. Dennoch ist der Bund am Zustandekommen der interkantonalen Verständigung interessiert. So ist dem Bund ein Eingriffsrecht einzuräumen auf den Gebieten, wo die Kantone Bundesrecht auszuführen haben[36]. Der Bundeseinfluss bezieht sich nicht nur auf das innerkantonale, sondern auch auf das interkantonale Verhältnis.

Der Bund kann die interkantonale Zusammenarbeit in verschiedener Weise fördern. Im Vordergrund steht die finanzielle Förderung des Zusammenwir-

31 BURCKHARDT, Komm. 19f; FLEINER/GIACOMETTI 71; AUBERT N 614, 773.

32 Zum Problem der Subventionen vgl. AUBERT N 767ff und dort zit. Lit.

33 So im LTE, vgl. Art. 9, 10.

34 Im Konkordatsrat sind neben dem Bund auch die ETH Zürich, Abteilung Landwirtschaft, der Schweizerische Verband der Ingenieur-Agronomen und der Lebensmittelingenieure sowie der Schweizerische Verband der Agro-Techniker vertreten, in der Verwaltung sind dem Bund und dem Schweizerischen Verband der Ingenieur-Agronomen und der Lebensmittelingenieure je ein Sitz vorbehalten.

35 Vgl. Ziff. 2.1.

36 Komm. Wahlen, Schlussbericht 295.

kens[37]. Sie setzt eine diesbezügliche Bundeskompetenz voraus. Dem Bund steht so die Möglichkeit zu, diejenigen Kantone in ihrer interkantonalen Zusammenarbeit zu unterstützen, welche besondere Leistungen auch für die Nachbarkantone erbringen[38], und auch finanzielle Leistungen an interkantonale Institutionen zu gewähren. Neben der finanziellen Unterstützung kann die Förderung durch den Bund auch im Erbringen von administrativen Leistungen bestehen[39], so durch die Übernahme von Sekretariats- und Koordinationsarbeiten und weiterer Dienstleistungen.

Die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit wurde auf dem Gebiete der Raumplanung sogar verfassungsrechtlich statuiert[40]. Hier zeigt sich die Tendenz im schweizerischen Staatsrecht, die Raumplanung als «gemeinsame Aufgabe»[41] von Bund und Kantonen zu betrachten[42]. Der Bund soll hier die Planungsmassnahmen der Kantone koordinieren und so für eine Abstimmung der Pläne zwischen den Kantonen sorgen[43].

In mehreren Antworten zum Fragenkatalog betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung wurde eine vermehrte Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit gefordert[44]. Die Möglichkeiten werden zur Zeit vom Bundesrat geprüft[45].

### 8.3.2 Die Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Vereinbarungen

Der Begriff der «Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)» im schweizerischen Recht stammt aus dem Arbeitsvertragsrecht und bedeutet, dass der Bund Gesamtarbeitsverträge, die zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden geschlossen worden sind, auf sämtliche Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Wirtschaftszweiges oder Berufes ausdehnen kann[46].

Die Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Verträgen durch den Bund wurde in einer Motion des damaligen Nationalrates Chevallaz[47]

[37] Vgl. Ziff. 8.3.

[38] Dies im Sinne eines interkantonalen Lastenausgleichs.

[39] Vgl. Ziff. 8.2.2.

[40] Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen, Art. 22$^{quater}$ Abs. 2 BV.

[41] Eine gewisse Anlehnung an das deutsche Verfassungsrecht (Art. 91a und 91b BGG) ist festzustellen, vgl. Ziff. 2.4.

[42] Komm. Wahlen, Schlussbericht 297f.

[43] Art. 46 Abs. 2 des Entwurfs des Raumplanungsgesetzes, BBl *1972* I 1453ff.

[44] Komm. Wahlen, Schlussbericht 293ff.

[45] Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Motion Chevallaz betreffend Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten, Sten Bull NR *1972* 306.

[46] Vgl. Art. 1 Abs. 1 des BG über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (SR 221.215.311).

[47] Sten Bull NR *1972* 306; vgl. auch «Neue Zürcher Zeitung vom 29. Februar 1972 Nr. 100 S. 21.

gefordert[48]. Dem Bund sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, interkantonale Verträge unter bestimmten Bedingungen[49] für sämtliche Kantone obligatorisch zu erklären. Diese Forderung wird damit begründet, dass eine wirksame interkantonale Koordination nur dann möglich sei, wenn alle Kantone mitmachen. Aus diesem Grund sollte verunmöglicht werden, dass einige wenige Kantone durch ihr Abseitsstehen die Kooperationsbestrebungen vereiteln. In seiner Antwort auf die Motion weist der Bundesrat darauf hin[50], dass er bereit sei, die interkantonalen Kooperationsbestrebungen zu unterstützen und die Möglichkeiten ihrer Förderung zu prüfen. Allerdings liess der Bundesrat offen, ob diese Förderung durch eine AVE geschehen sollte; die Motion wurde denn auch in der Folge auf Antrag des Bundesrates in der weniger verbindlichen Form eines Postulates überwiesen.

Die AVE einer interkantonalen Vereinbarung muss jedoch als ein untaugliches Mittel zur Förderung des kooperativen Föderalismus betrachtet werden[51]. Es würde einen Schlag gegen die Grundprinzipien der föderalistischen Ordnung bedeuten, wenn der Bund die Kantone innerhalb deren eigenem Kompetenzrahmen zur Kooperation zwingen könnte. Die vielgepriesene horizontale Gewaltentrennung würde ad absurdum getrieben. Die AVE muss als eine ausser der Verfassung gelegene Kompetenzverschiebung betrachtet werden. Im weitern verstiesse die AVE gegen die repräsentative und direkte Demokratie, da es möglich würde, Kantone von Bundes wegen zum Beitritt zu zwingen, obwohl die Stimmbürger einen Beitritt abgelehnt haben[52]. Auch zeigt dies eindeutig, wenn eine Aufgabe gerade deshalb nicht von allen Kantonen gemeinsam gelöst werden kann, weil einige wenige Kantone nicht mitmachen wollen, dass diese Aufgabe nur auf Bundesebene befriedigend gelöst werden kann[53], wie dies eigentlich dem Prinzip der Subsidiarität entsprechen würde. Im weiteren besteht im Falle einer Bundeslösung für die betroffenen Kantone noch eine gewisse Mitwirkungsmöglichkeit[54], welche bei einer AVE ausgeschlossen wäre[55]. Die AVE von interkantonalen Vereinbarungen ist daher abzulehnen[56].

[48] Die gleiche Forderung stellte auch BONNARD, Föderalismus Pt. 18, auf; vgl. auch MARTI URS, Sanfter Druck auf den Föderalismus 29.

[49] So, wenn eine bestimmte Anzahl Kantone dem Konkordat beigetreten sind und das Gesamtinteresse eine Beteiligung sämtlicher Kantone erfordern würde.

[50] Sten Bull NR *1972* 308.

[51] SIEGRIST, Föderalismushearings 574.

[52] GYGI, Föderalismushearings 583; Komm. Wahlen, Schlussbericht 294f.

[53] SALADIN 246; GYGI, Föderalismushearings 582.

[54] So im Fall eines fakultativen Referendums, evtl. auch unter Mobilisierung der Bevölkerung zur Unterschriftensammlung.

[55] Die demokratische Mitwirkung kann bei einer Bundeslösung grösser sein als im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung, vgl. HÖHN u.a. 35.

[56] SIEGRIST, Föderalismushearings 574; GYGI, Föderalismushearings 582f; SALADIN 246; Komm. Wahlen, Schlussbericht 294f; HÄFELIN, Fragen 262.

### 8.4 Interkantonale Vereinbarungen und das Demokratiegebot

Art. 6 Abs. 2 lit. b BV schreibt den Kantonen vor, dass sie «die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen zu sichern» haben. Diese Bestimmung bezieht sich auf die einfache Gesetzgebung[57]. Die Kantone haben die Gesetzgebung auf die unmittelbare oder repräsentative Demokratie auszurichten. Dies gilt für die innerkantonale Gesetzgebung und muss auch für die interkantonalen Vereinbarungen gelten. Beim Abschluss der interkantonalen Vereinbarungen wird das verfassungsrechtliche Demokratiegebot in den meisten Fällen beachtet, verfügen doch die Kantone über entsprechende Genehmigungsvorschriften[58], welche auch in der Regel eingehalten werden.

Probleme wirft das Demokratiegebot erst dann auf, wenn den interkantonalen Organe Befugnisse im Bereich des materiellen Gesetzesrechtes eingeräumt werden[59]. Die blosse Verordnungskompetenz im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung dürfte keinen Konflikt mit dem Demokratiegebot ergeben. Unzulässig dürfte dagegen sicher die Ermächtigung eines interkantonalen Organes zur Abänderung der Konkordatsbestimmungen[60] sein. Wo die Grenze liegt, müsste jedoch im Einzelfall untersucht werden.

### 8.5 Interkantonale Vereinbarungen und die kantonalen Parlamente

#### 8.5.1 Allgemeines

Die kantonalen Parlamente stehen in einem direkten Zusammenhang mit den interkantonalen Vereinbarungen, sei es als Genehmigungsinstanz, als Kreditbewilligungsinstanz oder auch als Aufsichtsinstanz[61].

#### 8.5.2 Genehmigungsinstanz

Jedes kantonale Parlament nimmt beim Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen Stellung. Dies kann je nach Verfassungsvorschrift als endgültige oder bedingte Genehmigungsinstanz erfolgen; in Kantonen, welche das obligatorische Konkordatsreferendum kennen, stellt das kantonale Parlament Antrag auf Genehmigung[62].

[57] Fleiner/Giacometti 61; Aubert N 570ff.
Vgl. Ziff. 4.4.1.
[59] Häfelin, Föderalismus 666; vgl. Ziff. 4.6.
[60] FZW 159; vgl. auch Ziff. 8.6.2.
[61] Zur Parlamentsaufsicht über Regierung und Verwaltung vgl. Bäumlin, Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung, ZSR *1966* II 231ff.
[62] Vgl. Ziff. 4.4.1.

Dem kantonalen Parlament liegt der gesamte Vertragsentwurf vor, den es als Ganzes zu genehmigen hat[63]. Das kantonale Parlament kann den Vertrag also nur genehmigen oder ablehnen. Das bedeutet eine starke Einengung des Parlamentes. Wird nämlich eine Materie durch die kantonale Gesetzgebung geregelt, so steht es dem Parlament frei, die Gesetzesentwürfe der Regierung abzuändern. Sobald aber eine Materie auf interkantonaler Ebene ins Recht gefasst wird, sind die Kompetenzen des kantonalen Parlamentes eingeengt. Ist das Parlament mit gewissen Teilen des interkantonalen Vertrages nicht einverstanden, so ist es vor die Frage gestellt, ob dieser Einzelheiten wegen das gesamte Vertragswerk abgelehnt oder trotz dieser Bedenken die Zustimmung erteilt werden soll. Bei der Ausarbeitung von interkantonalen Vereinbarungen werden die Verhandlungen von den kantonalen Regierungen oder deren Bevollmächtigten geführt[64]; eine Teilnahme von Parlamentsmitgliedern dürfte als seltene Ausnahme zu bezeichnen sein. So steht dem Parlament keine eigentliche Einwirkungsmöglichkeit zur Verfügung. Die Zustimmungsverweigerung dürfte sich in vielen Fällen als unangemessen erweisen, wenn die strittigen Punkte von untergeordneter Bedeutung sind. So bleibt dem Parlament in den meisten Fällen nur eine mehr oder weniger freudlose Zustimmung, was eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Kantonsparlamente bedeutet. Das gleiche Problem lässt sich übrigens in der Bundesrepublik ebenfalls feststellen[65].

Bezüglich der mittelbar rechtssetzenden Vereinbarungen ist der Spielraum der kantonalen Parlamente etwas grösser. Es bleibt den kantonalen Legislativen überlassen, im Rahmen der Konkordatspflichten, über die konkrete Formulierung zu entscheiden. Soll jedoch durch die Vereinbarung eine Harmonisierung erreicht werden, so kann der Spielraum des kantonalen Parlamentes nicht allzu gross sein[66].

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der kantonalen Parlamente beim Abschluss der interkantonalen Vereinbarungen sind daher recht bescheiden, unabhängig davon, ob es sich nun um mittelbar oder unmittelbar rechtssetzende Konkordate handelt.

### 8.5.3 Aufsichtsinstanz

Den kantonalen Parlamenten steht gemäss den Vorschriften der jeweiligen Kantonsverfassung die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung zu[67]. Dieses

63 Ausnahmsweise sind Beitritte unter Vorbehalt zulässig; vgl. Ziff. 4.4.4.

64 Vgl. Ziff. 4.3.

65 Hesse, Bundesstaat 20f; W. Weber, Diskussionsbeitrag, VVDStRL *19* 159; Kisker 124f; Liesegang/Plöger, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus? 184f.

66 Höhn u.a. 37.

67 So z.B. Zürich Art. 31 Ziff. 4 KV; Bern Art. 26 Ziff. 7 Art. 43 KV.

Aufsichtsrecht ist aber gegenüber den interkantonalen Organen eingeschränkt. Jene interkantonalen Organe unterliegen in erster Linie dem Aufsichtsrecht der Konkordatskonferenz[68]. In diesem Organ verfügt jedoch der Kanton in der Regel nur über eine Stimme unter mehreren. Die Einflussmöglichkeiten sind somit für den einzelnen Kanton als ganzes ziemlich beschränkt.

Der Sitz in der Konkordatskonferenz wird in den meisten Fällen durch den zuständigen Regierungsrat eingenommen, der wiederum dem Gesamtregierungsrat verantwortlich ist. Doch hier beginnt bereits die Lücke im Aufsichtsrecht über die interkantonalen Organe. Der delegierte Regierungsrat ist wohl als Delegierter für sein Handeln dem Gesamtregierungsrat verantwortlich, doch bezieht sich seine Rechenschaftspflicht nur auf seine eigene Tätigkeit und nicht auf das Handeln des interkantonalen Organs als ganzes.

Der Delegierte in der Konkordatskonferenz steht somit unter der Aufsicht der Regierung seines Kantons. Das interkantonale Organ aber steht unter keiner eigentlichen kantonalen Aufsicht. Dies führt dazu, dass die interkantonalen Organe mit der Zeit beginnen, ein ziemlich unabhängiges Eigenleben zu führen. Die Unabhängigkeit der interkantonalen Institutionen begünstigt die Entwicklung selbständiger Organisationen, die unter keiner eigentlichen Aufsicht stehen[69]. Diese Entwicklung kann dazu führen, dass sich diese Institutionen zu einem Staat im Staate entwickeln.

Die kantonalen Parlamente sind jedoch noch mehr als die Kantonsregierungen von den interkantonalen Organen entfernt. Sie beziehen ihre Informationen über die Regierung. Eine eigentliche Ausübung des Aufsichtsrechts ist daher fast nicht möglich. Die kantonalen Parlamente treten nach erfolgtem Beitritt zu interkantonalen Institutionen nur noch selten mit diesen in Kontakt, so etwa zur Bewilligung von finanziellen Mitteln. Teilweise erfolgt eine Orientierung der kantonalen Parlamente über die interkantonalen Institutionen durch die Rechenschaftsberichte der kantonalen Regierungen.

Die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht über die interkantonalen Institutionen durch die kantonalen Parlamente liegt im argen und sollte dringend verbessert werden, um eventuellen Auswüchsen zuvorzukommen. Die Durchsetzung dieses Postulates bringt jedoch in der Praxis Schwierigkeiten. So wurde als Lösung vorgeschlagen, spezielle Konkordatsparlamente für die einzelnen Vereinbarungen zu schaffen[70]. Dieser Vorschlag ist jedoch aus Gründen der Praktikabilität und Übersichtlichkeit entschieden abzulehnen, da die interkantonale Zusammenarbeit vollends an Übersichtlichkeit einbüssen würde[71]. Als

[68] Sofern zwei verschiedene Organe bestehen und die Konkordatskonferenz nicht einiges Organ ist; die nachfolgenden Ausführungen gelten aber auch in diesem Fall analog.

[69] Dieses Problem ist in letzter Zeit in den USA akut geworden, vgl. HÄFELIN, Föderalismus 675.

[70] Vgl. Hinweis bei HÄFELIN, Fragen 258.

[71] HÄFELIN, Fragen 258.

geeignetes Mittel könnte die Schaffung von ständigen parlamentarischen Kommissionen durch die einzelnen kantonalen Parlamente betrachtet werden, die sich mit der interkantonalen Kooperation befassen würden, welche nicht nur die Förderung des interkantonalen Zusammenwirkens bezwecken, sondern auch die Kontrolle über die geschaffenen Institutionen übernehmen könnten, um zuhanden ihrer Parlamente Bericht zu erstatten[72]. Dazu müssten jedoch in der kantonalen Parlamentsorganisation die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Auch wären die interkantonalen Verträge dahin zu ergänzen, dass eine effektive Kontrolle möglich wäre[73].

### 8.6 Die Revision von interkantonalen Vereinbarungen

#### 8.6.1 Grundsätzliches

Die interkantonalen Vereinbarungen können revidiert werden[74]. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Revision auf die gleiche Art zu erfolgen hat wie der ursprüngliche Abschluss der Vereinbarung[75]. Die Revisionen der interkantonalen Vereinbarungen müssen daher wieder das gleiche Beitrittsverfahren[76] in den einzelnen Kantonen durchlaufen, um ihre Verbindlichkeit zu erhalten. Wird demnach ein Konkordat, dem sämtliche Kantone angeschlossen sind, revidiert, so muss das Genehmigungsverfahren 25mal durchgeführt werden, um eine umfassende Geltung der geänderten Bestimmungen in allen Kantonen zu bewirken.

Die Revision einer interkantonalen Vereinbarung führt in der Übergangsphase zu unübersichtlichen Verhältnissen, da einzelne Kantone noch der alten Regelung angehören, während andere Kantone bereits der revidierten Vereinbarung beigetreten sind. Geradezu grotesk war die Situation bei den verschiedenen Konkordaten über den Handel mit Waffen und Munition[77].

Die Anpassung einer interkantonalen Vereinbarung an die geänderten Verhältnisse stellt somit eine recht beschwerliche und langwierige Angelegenheit dar[78], so dass es naheliegt, Mittel und Wege zu suchen, das Revisionsverfahren zu vereinfachen.

[72] Vgl. auch ANDEREGG, Föderalismushearings 621 f.

[73] Z. B. Auskunftspflicht gegenüber kantonalen Parlamentskommissionen, vgl. Pt. 16.2 des Problemkataloges für die Ausarbeitung eines Konkordates in «Das Schweizerische Konkordat» 36.

[74] Dies als eine gemeinsame Willensäusserung und als Gegensatz zur einseitigen Kündigung (Ziff. 4.8.2).

[75] FLEINER/GIACOMETTI 760 f.

[76] Zum kantonalen Beitrittsverfahren vgl. Ziff. 4.4.1.3.

[77] Während mehrerer Jahre bestanden 3 verschiedene Konkordate: WHA, WHB und WHC; während einige Kantone nur der WHA angehörten, mehrere zugleich auch Mitglied der WHB waren, sind andere Kantone bereits der WHC beigetreten.

[78] Vgl. SIEGRIST, Föderalismushearings 573.

### 8.6.2 Delegation der Genehmigungskompetenz

Die Lösung von Schwierigkeiten, die durch das Genehmigungsrecht der kantonalen Parlamente bzw. des Volkes für Vertragsänderungen entstehen, wird etwa in der Delegation der Kompetenzen an die kantonale Regierung versucht. Die Regierung wird in einem solchen Fall im Beitrittsbeschluss ermächtigt, eventuellen Änderungen des Konkordates zuzustimmen. Teilweise erfolgt die Kompetenzübertragung zur Vertragsänderung schon im Vertrag selber und in einigen Fällen direkt an die interkantonalen Organe[79].

Kompetenzübertragungen dieser Art sind nicht ganz unbedenklich, werden doch dadurch die kantonalen Verfassungsvorschriften abgewertet[80]. Die Delegation der Kompetenzen darf daher nur dann als zulässig erachtet werden, wenn sie sachlich genau umschrieben ist[81], reine Globalermächtigungen sind unzulässig[82]. Die Befugnis eines Konkordatsorganes, «vorläufig in Ergänzung und Abweichung der Vereinbarung Vorschriften zu erlassen, die auf Grund der technischen Entwicklung angezeigt oder im öffentlichen Interesse nötig sind»[83], dürfte die Grenzen der Zulässigkeit eindeutig überschreiten. Die einzige Beschränkung durch das Wort «vorläufig» ist nicht geeignet, eine genügende Spezifikation der Änderungskompetenz zu umschreiben; zudem ist sie in den bisherigen Änderungen nicht beachtet worden, denn die Änderungen waren durchaus auf dauernde Geltung ausgerichtet[84].

Die Delegation für Vertragsänderungen, sofern sie in ihrem Umfang genau umschrieben ist, erhebt keine Bedenken[85]; das gilt für Delegationen an kantonale Regierungen wie auch an interkantonale Organe. Die Delegation an die Kantonsregierungen ist eher weniger bedenklich, da immerhin noch eine kantonale Behörde beteiligt ist und die interkantonalen Organe nicht unbeschränkt Verträge ändern können, denen sie eigentlich ihre eigene Existenz verdanken.

### 8.6.3 Ausführungsbestimmungen

In mehreren Vereinbarungen werden die Konkordatsorgane mit dem Erlass von Ausführungsbestimmungen beauftragt[86]. Es liegt nahe, dass in interkanto-

[79] Unter Umständen unter Vorbehalt der Genehmigung durch die einzelnen Regierungen; vgl. Art. 16 des Musterkonkordates.

[80] vgl. auch Ziff. 8.4; Kehrli 61 f; Schmidt 26 f.

[81] Dormann 91; vgl. auch Dominice 843 ff; Imboden, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung Nr. 234; Häfelin, Fragen 254.

[82] Vgl. auch Frenkel in «Konkordat» Einleitung II, 31 f.

[83] SZW 159.

[84] Vgl. Dormann 91 f.

[85] So z. B. Art. 9 des Entwurfes eines Bürgerrechtskonkordates, Solothurn 1972: «Zur Harmonisierung mit dem Bundesrecht genügt für die Änderung von Art. 3 Abs. 1 dieses Konkordates, die von den jeweiligen kantonalen Parlamenten genehmigte Übereinkunft der Regierungen.»

[86] Diese Ausführungserlasse weisen keine einheitliche Terminologie auf, vgl. Dormann 94.

nalen Vereinbarungen nicht alle Einzelheiten festgelegt werden; dies insbesondere dann, wenn diese Detailvorschriften einem raschen Wandel unterworfen sind. So können diese Ausführungserlasse in einem einfachen Verfahren, durch entsprechenden Beschluss des zuständigen Konkordatsorganes, geändert und den neuen Bedürfnissen angepasst werden. Es ist jedoch nicht zulässig, in die Ausführungserlasse Bestimmungen aufzunehmen, die durch das Konkordat nicht gedeckt sind. Die Ausführungsbestimmungen dürfen nur den Vertragsinhalt spezifizieren; sie dürfen kein selbständiges materielles Gesetzesrecht enthalten[87], dieses ist der Form der interkantonalen Vereinbarung vorbehalten.

Der Erlass von Ausführungsbestimmungen bietet sich in jenen Fällen als geeignete Lösung an, wo nur zweitrangige Punkte zu regeln sind, die zudem einem raschen Wandel unterworfen sind, die Grundzüge jedoch auf dauernde Geltung ausgerichtet sind.

### 8.7 Die Legitimation der Bürger zur Rüge der Rechtsverletzung im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen

Grundsätzlich kann auf die früheren Darlegungen verwiesen werden[88]. Dennoch soll an dieser Stelle noch auf diese Frage näher eingegangen werden. Das Bundesgericht hatte es nämlich in konstanter Praxis abgelehnt, auf Beschwerden von Bürgern betreffend Konkordatsverletzungen einzutreten, wenn die Vereinbarung nur Rechte und Pflichten zwischen Kantonen regelt. Diese Praxis[89] führte zu einer Beschränkung der Beschwerdemöglichkeiten des Betroffenen. Erst in einem der jüngsten Entscheide[90] ist das Bundesgericht von der bisher konstant ausgeübten Praxis abgewichen und stellte fest[91], dass die Frage, ob in einer interkantonalen Vereinbarung nur Rechte und Pflichten von Kantonen oder aber auch von Privaten betroffen sind, nicht eine Frage der Beschwerdelegitimation an sich, sondern bereits eine materielle Prüfung der Beschwerde darstellt und daher auf Beschwerden dieser Art einzutreten sei. Diese Praxisänderung bedeutet eine Erweiterung der Prüfungsmöglichkeit der Beschwerde wegen Verletzung von interkantonalen Vereinbarungen und ist zu begrüssen.

Im gleichen Entscheid[92] hat das Bundesgericht noch eine weitere, bisher konstant gehandhabte Praxis aufgegeben. Bisher war es nämlich so, dass sich das Bundesgericht geweigert hatte, auf Beschwerden wegen Konkordatsverlet-

87 Grisel 79f; Imboden, Verwaltungsrechtssprechung Nr. 235.
88 Ziff. 4.7.2.
89 BGE *61* I 196, *66* I 32f, *99* Ia 222.
90 BGE *100* Ia 418ff.
91 A.a.O. 421, Erw. 2a.
92 BGE *100* Ia 418ff.

zungen[93] einzutreten, wenn die Konkordatsbestimmungen durch Behörden des Kantones, in dem der Beschwerdeführer Wohnsitz verzeigte, angewendet wurden[94]. Das Bundesgericht stellte sich auf den Standpunkt, dass in diesen Fällen die interkantonale Vereinbarung als innerkantonales Recht zur Anwendung käme, weshalb die Beschwerdemöglichkeit wegen Konkordatsverletzung nicht gegeben sei, sondern nur die Möglichkeit einer Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch willkürliche Anwendung des kantonalen Rechtes. Diese alte Praxis führte zu einer rechtsungleichen Behandlung, indem nämlich die Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht vom Wohnsitz des Verletzten abhängig war. Wurde das Konkordatsrecht als innerkantonales Recht angewendet, so stand dem Kantonseinwohner nur die staatsrechtliche Beschwerde offen[95], wobei die Kognition des Bundesgerichtes teilweise stark eingeschränkt ist. Die bisherige Praxis wurde von HÄFELIN[96] heftig kritisiert. Im zitierten Entscheid trug das Bundesgericht der berechtigten Kritik Rechnung und bekannte sich zu einem einheitlichen Rechtsschutz auf dem ganzen Konkordatsgebiet.

[93] Im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. b OG.
[94] FLEINER/GIACOMETTI 901; SCHMIDT 59f; KEHRLI 100.
[95] AUBERT N 893.
[96] Fragen 259f.

# 9. Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?

Die Beantwortung dieser Frage wird im folgenden versucht, wobei die Analyse vorerst auf die Vereinbarungen mit gesamtschweizerischem Charakter gerichtet werden soll. Anschliessend werden die regional beschränkten Vereinbarungen zur Behandlung gelangen. Schliesslich soll noch versucht werden, diese Frage im Sinne eines Vergleiches auf die bestehenden Gliedstaatsvereinbarungen in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika auszudehnen.

## 9.1 Die Rechtsvereinheitlichung in der Schweiz auf dem Wege einer interkantonalen Vereinbarung

Die interkantonalen Vereinbarungen waren früher Wegbereiter einer bundesrechtlichen Regelung; heute kommt ihnen eher die gegenteilige Wirkung zu[1], so wird versucht, eine Legiferierung des Bundes zu verhindern mit dem Argument, dass die Kantone bereits unter sich eine Rechtsvereinheitlichung erreicht hätten und somit ein Tätigwerden des Bundes überflüssig wäre und zudem gegen das Prinzip der Subsidiarität verstossen würde[2]. Wie weit jedoch die Bestrebungen der Kantone für eine Rechtsvereinheitlichung auf gesamtschweizerischer Ebene von Erfolg gekrönt wurden, wird im folgenden dargelegt.

### 9.1.1 Die Regelung umstrittener Materien

Die interkantonalen Vereinbarungen durchlaufen bis zu einer allgemeinen Gültigkeit einen komplizierten und beschwerlichen Weg[3]. Am Anfang steht die Diskussion und Ausarbeitung von Entwürfen, die dann zu einer meistens von der zuständigen Konferenz der kantonalen Departementsvorsteher genehmigten Vereinbarung führen. In diesem Zeitpunkt ist jedoch, trotz einer allgemeinen Zustimmung der Departementsvorsteher, noch nicht feststellbar, ob alle Kantone den rechtsgültigen Beitritt zum Konkordat erklären werden. Es besteht die Möglichkeit, dass die zum endgültigen Beitritt zuständige Instanz dem

[1] Vgl. Ziff. 4.1.3.
[2] Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Schulkoordinationsinitiative, BBl *1971* 1028.
[3] Vgl. Ziff. 4.4.1.

Vorschlag nicht zustimmen wird. Regierung und Parlament eines Kantons mögen der Vereinbarung zustimmen, wird jedoch noch der Stimmbürger um seine Meinung angegangen[4], so ist ein Veto von seiner Seite keineswegs ausgeschlossen. Eine eigentliche Diskussion des Inhaltes einer interkantonalen Vereinbarung auf kantonaler Ebene kann ja nur beschränkt stattfinden, da der Entscheid einzig dahin gehen kann, eine Vorlage als ganzes anzunehmen oder zu verwerfen[5].

Die eigentliche Einigung über den Konkordatsinhalt findet also in einem kleinen Gremium statt. Diese Einigung setzt voraus, dass unter den kantonalen Vertretern eine gewisse Gemeinsamkeit der Interessen erreicht werden kann, was unter Umständen mit Schwierigkeiten verbunden ist, sind doch bis zu 25 Meinungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen[6].

Die Untersuchung der bestehenden Vereinbarungen zeigt, dass es eher möglich ist, eine Verständigung zwischen den Vertragspartnern über Fragen technischer Natur zu finden, da dort die Lösung von den technischen Gegebenheiten vorgezeichnet ist[7]. So lassen sich zum Beispiel Vorschriften über den Bau und Betrieb von Seilbahnen[8] oder über den Handel mit Waffen und Munition[9] leichter vereinheitlichen, da diese Regelungen stark von den technischen Fakten beeinflusst sind. Weit schwieriger sind jedoch jene Probleme einer gemeinsamen Lösung zuzuführen, deren optimale Lösung nicht direkt evident ist und wo die Ansichten stark differieren können[10].

Es zeigt sich im weitern deutlich, dass den interkantonalen Vereinbarungen nur dann Erfolg beschieden war, wenn die zu regelnde Materie politisch nicht allzu stark umstritten war. Diese Feststellung ist an und für sich auch nicht erstaunlich, da der Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung grundsätzlich freiwillig ist und es kein Mittel gibt, abseitsstehende Kantone zur Mitarbeit zu zwingen[11]. So besteht die Möglichkeit, dass gesamtschweizerische Konkordatslösungen vereitelt werden, wenn sich nur in einem Kanton eine ablehnende Mehrheit findet[12].

Dieser These scheint zu widersprechen, dass dem Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen alle Kantone beigetreten sind, dies obwohl

[4] Bei einem Referendum, vgl. Ziff. 4.4.1.3.

[5] Eine Ausnahme stellt der Beitritt mit Vorbehalt dar, dem jedoch Grenzen gesetzt sind, vgl. Ziff. 4.4.4.

[6] Hier liegen die Verhältnisse in der Bundesrepublik etwas einfacher, sind doch dort nur die Interessen von 11 Bundesländern zu parallelisieren.

[7] Vgl. Hesse, Aspekte 146.

[8] LSS.

[9] WHC.

[10] So etwa im Bildungswesen; dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern auch für die Bundesrepublik Deutschland, vgl. Hesse, Aspekte 146.

[11] Vgl. Ziff. 2.1 und 8.3.2.

[12] Hesse, Aspekte 147.

die geregelte Materie ausgesprochen politischer Natur ist und stark in die kantonale Steuerautonomie eingreift. Wie ungeachtet der schlechten Ausgangslage dieses Resultat erreicht werden konnte, rechtfertigt sich, dass im folgenden[13] näher darauf eingegangen wird. Daneben soll anhand des Konkordates über die Schulkoordination dargestellt werden[14], wie der politische Widerstand die Vereinheitlichung der Vorschriften auf dem Konkordatsweg zunichte machen kann[15].

*9.1.1.1 Die Beitritte der Kantone zum Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen*

Die Beitritte der Kantone zum Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen müssen in engem Zusammenhang mit der Schaffung einer Bundeskompetenz betreffend die Steuerabkommen gesehen werden[16]. Ausgangspunkt für die Bemühungen um eine Bundeskompetenz betreffend die Steuerabkommen bildete eine Standesinitiative des Kantons Zürich aus dem Jahre 1945. Auf Grund dieser Initiative wurde in den bundesrätlichen Antrag über die Finanzreform 1948 eine entsprechende Bestimmung aufgenommen[17]. Die Bundesfinanzreform 1948 wurde jedoch verworfen[18]. In diese Zeit fällt auch der Abschluss des Konkordates über den Ausschluss von Steuerabkommen. Am Anfang erklärten nur 12 Kantone ihren Beitritt, während die restlichen Kantone teils abwartend, teils ablehnend dieser Vereinbarung gegenüberstanden. Bis Ende 1950 traten noch zwei weitere Kantone der Vereinbarung bei, womit knapp die Hälfte der Kantone ihren Beitritt erklärt hatten. Damit war eine erste Periode der Beitritte abgeschlossen.

In den bundesrätlichen Vorschlag über die Finanzreform 1953 wurde der Artikel über die Steuerabkommen aus der früheren Vorlage unverändert übernommen[19]. Diese Vorlage teilte jedoch das Schicksal ihrer Vorgängerin und wurde ebenfalls verworfen[20]. Erneut fand die Bestimmung über die Steuerabkommen Eingang in die Vorlage des Bundesrates über die Finanzreform 1958[21] und wurde in den eidgenössischen Räten mehrheitlich begrüsst[22]. Diese Vorlage fand denn auch Gnade vor dem Stimmbürger und wurde angenommen[23].

13 Ziff. 9.1.1.1.
14 Ziff. 9.1.1.2.
15 Dabei ist zu bemerken, dass dieses Beispiel gerade aus dem umstrittensten Gebiet der kantonalen Kompetenzen stammt.
16 Art. 42$^{quater}$ BV
17 BBl *1948* I 593ff als Art. 46 Abs. 3.
18 Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953.
19 Art. 2 der Vorlage (BBl *1953* I 177, 185).
20 Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953.
21 BBl *1957* I 610ff.
22 Sten Bull NR *1957* 621; Sten Bull SR *1957* 354.
23 Abstimmung vom 11. Mai 1958; in Kraft seit 1. Januar 1959.

Der Bund gab jedoch zu verstehen, dass er vorerst von seiner Kompetenz zur Gesetzgebung über die Steuerabkommen keinen Gebrauch machen werde und die Bestrebungen der Kantone zu einem allgemeinen Konkordatsbeitritt abwarten wolle. Erneut kam das Problem der kantonalen Steuerabkommen zur Sprache anlässlich der Beratungen in den eidgenössischen Räten über das Bundesgesetz über den Finanzausgleich[24]. In dieses Gesetz wurde nämlich die Bestimmung aufgenommen[25], dass Kantone, welche Steuerabkommen gewähren, weniger Finanzausgleichsbeträge erhalten werden. Zweck dieser Bestimmung war, auch die jetzt noch abseits des Konkordates stehenden Kantone zum Beitritt zu veranlassen. In diese Zeit fällt denn auch die zweite Periode der Kantonsbeitritte zum Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen. So traten in den Jahren 1959 und 1960, in der Zeit also, wo der Bund bereits im Besitze einer Gesetzgebungskompetenz war und das Gesetz über den Finanzausgleich in der Bundesversammlung behandelt wurde[26], weitere 9 Kantone dem Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen bei. Die beiden letzten Kantone erklärten ihren Beitritt zum Konkordat erst im Jahre 1963, als das Gesetz über den Finanzausgleich bereits in Kraft getreten war.

Insgesamt dauerte es 14 Jahre, bis der Konkordatszweck als erfüllt betrachtet werden konnte, nämlich die Verhinderung von Steuerabkommen in der Schweiz. Allerdings muss an dieser Stelle gesagt werden, dass wohl alle Kantone der Vereinbarung beigetreten sind, dass es aber als fraglich bezeichnet werden muss, ob wirklich von keinem Kanton Steuerabkommen abgeschlossen wurden, welche mit den Konkordatsbestimmungen nicht vereinbar wären. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist jedoch auch keine Busse[27] gegen einen fehlbaren Kanton ergangen wegen eines Verstosses gegen die Konkordatsbestimmungen[28].

Aus der Art, wie die kantonalen Beitritte zum Konkordat erfolgt sind, kann geschlossen werden, dass es nur möglich war, alle Kantone zum Mitmachen zu bringen, indem der Bund den abseitsstehenden Kantonen mit ernsthaften finanziellen Nachteilen drohte, und auch kundgab, dass er nötigenfalls von seiner Gesetzeskompetenz Gebrauch machen könnte. Der Beitritt einzelner Kantone erfolgte daher nur sehr widerwillig und unter starkem Druck von seiten des Bundes.

[24] Botschaft des Bundesrates, BBl *1959* 166ff; Sten Bull NR *1959* 511ff.

[25] Art. 5 des Gesetzes (SR 613.1).

[26] Vgl. auch Votum von Bundesrat STREULI im Nationalrat, wo er auf die Bereitschaft aller Kantone, mit Ausnahme des Kantons Schwyz, zum Konkordatsbeitritt hinwies (Sten Bull NR *1959* 525).

[27] Gemäss Art. 4 des Konkordates können den fehlbaren Kantonen Bussen bis zu Fr. 50000.– auferlegt werden.

[28] DORMANN 101; dies mag auch damit zusammenhängen, dass kein Kanton einen andern Kanton anzeigen wollte, um selber nicht eine Untersuchung gegen sich auszulösen.

### *9.1.1.2 Die Rechtsvereinheitlichung durch das Konkordat über die Schulkoordination*

Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren[29] beschäftigte sich schon seit geraumer Zeit mit Fragen der Schulkoordination, als am 1. Oktober 1969 die Volksinitiative über die Schulkoordination der Bundeskanzlei eingereicht wurde. Diese Initiative trug wesentlich dazu bei, dass die Abschlussarbeiten in der Erziehungsdirektorenkonferenz vorangetrieben wurden[30], und so konnte am 29. Oktober 1970 der Konkordatstext durch die Konferenz genehmigt werden. Nach dem Beitritt von 10 Kantonen trat das Konkordat in Kraft[31]. Heute sind der Vereinbarung 20 Kantone beigetreten.

Die Schulkoordination auf gesamtschweizerischer Ebene ist an sich unbestritten, doch zog man den Weg der Konkordatslösung einer bundesrechtlichen Regelung vor[32]. Die im Konkordat vorgesehene Pflicht zur Einführung des Herbstschulbeginnes[33] entwickelte sich jedoch in der Folge zu einem Politikum ersten Ranges. Den Höhepunkt erreichten die Auseinandersetzungen im Kanton Zürich, wo die Stimmbürger im Jahre 1971 den Herbstschulbeginn mit knappem Mehr annahmen, dann aber im Jahre 1972 die Einführung des Herbstschulbeginnes klar ablehnten[34]. Im Anschluss an den letzten Entscheid im Kanton Zürich beschlossen verschiedene Kantone, vor allem in der Ostschweiz, von der Einführung des Herbstschulbeginnes abzusehen beziehungsweise dessen Einführung wieder rückgängig zu machen. Damit stand fest, dass zumindest eine der vier Konkordatsverpflichtungen[35] nicht durchgesetzt werden konnte und eine gesamtschweizerische Schulkoordination auf dem Konkordatsweg nicht zu erreichen ist.

Der Initiative über die Schulkoordination wurde dann anlässlich der Beratungen in den eidgenössischen Räten Folge geleistet, indem der Bildungsartikel ergänzt wurde. Dem Bund sollte die Kompetenz eingeräumt werden, Vorschriften über die Schulkoordination zu erlassen[36]. Dieser Absatz teilte jedoch das Schicksal des gesamten Bildungsartikels und wurde in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 verworfen. Ob diese Koordinationskompetenz des Bundes in

[29] Vgl. Ziff. 2.2.2.2.

[30] Botschaft des Bundesrates, BBl *1971* 1003.

[31] Am 9. Juni 1971, vgl. AS *1971* 1441.

[32] Vgl. Botschaft, BBl *1971* 1005, 1010ff.

[33] Die Bezeichnung «Herbstschulbeginn» ist an sich ungenau, da das Konkordat den Schulbeginn zwischen Mitte August und Mitte Oktober vorschreibt, richtiger wäre es von «Spätsommer/Herbst-Schulbeginn» zu sprechen.

[34] Im Juni 1971 wurde die Änderung des Volksschulgesetzes gutgeheissen, worin der Herbstschulbeginn eingeführt werden sollte. Die Mehrheit der Ja-Stimmen betrug bei etwa 300000 Stimmenden nur gerade 133. Dies veranlasste die unterlegene Minderheit, durch eine Gesetzesinitiative eine nochmalige Abstimmung über die Einführung des Herbstschulbeginnes zu verlangen. Die zweite Abstimmung fiel eindeutig gegen den Herbstschulbeginn aus.

[35] Vgl. Ziff. 4.9.12.

[36] Art. 27$^{bis}$ Abs. 2 BV gemäss Vorlage.

eine revidierte Vorlage Eingang finden wird, kann im jetzigen Zeitpunkt noch nicht entschieden werden[37].

Gesamthaft gesehen, kann gefolgert werden, dass eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung und Anpassung der kantonalen Schulsysteme auf halbem Wege steckengeblieben ist[38], da es nicht möglich war, den Schulbeginn durch ein Konkordat zu koordinieren. Und es erscheint als sicher, dass der Konkordatsweg bezüglich der Schulkoordination nicht zum Ziele führen wird und der einzige Ausweg nur durch eine bundesrechtliche Regelung darstellen dürfte.

### 9.1.2 Vereinheitlichung komplexer Materien

Die Rechtsvereinheitlichung durch eine interkantonale Vereinbarung ist gefährdet, wenn die zu regelnde Materie nicht in sich begrenzt ist und eine zu grosse Komplexität aufweist[39]. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass zur Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung kein eigentlicher Verwaltungsapparat verfügbar ist. Die Verwaltungsarbeit wird von nebenamtlichen Konferenzsekretären oder Fachkommissionen, in einigen Fällen auch von den von den Kantonen zur Verfügung gestellten Beamten besorgt[40]. Dieser rudimentäre Verwaltungsapparat ist bei der Vorbereitung komplexer Materien überfordert. Ein eigentlicher Verwaltungsapparat kann aber erst durch die Vereinbarung selbst geschaffen werden.

Das Instrument der interkantonalen Vereinbarung versagt bei der Lösung komplexer Probleme aber auch darum, weil die Vereinbarung so umfassend gestaltet werden müsste, dass es schwierig ist, alle Kantone auf freiwilliger Basis zur Mitarbeit innert einer angemessenen Frist zu bringen[41].

### 9.1.3 Vereinheitlichung auf Sachgebieten, die einem raschen Wandel unterworfen sind.

Die einheitliche Regelung von Problemen auf dem Konkordatsweg eignet sich nicht für Sachgebiete, die innert kurzer Zeit Änderungen und Wandlungen unterworfen sind[42]. Denn das Verfahren[43] ist kompliziert und langwierig, bis

[37] Vgl. dazu die hängigen parlamentarischen Vorstösse bei ROHNER, Hängige Partialrevisionen der Bundesverfassung, ZSR *1973* I 510ff.

[38] Vgl. MASSHARDT 13.

[39] BONNARD Nr. 10.

[40] Die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, welche eventuell dafür in Frage käme, ist heute weder personell noch finanziell dazu in der Lage, die Vorbereitungen durchzuführen.

[41] BONNARD Nr. 10.

[42] Als Sachgebiet, das einer flexiblen Regelung bedarf, ist z. B. das Bildungswesen zu nennen; vgl. auch HESSE, Aspekte 146.

[43] Vgl. Ziff. 4.4.1.

alle 25 Kantone ihren Beitritt zu einer Vereinbarung erklärt haben. Soll eine Vereinbarung abgeändert oder ergänzt werden, so muss das dem Beitritt analoge Verfahren angewendet werden, so dass es eine geraume Zeit dauert, bis die revidierte Vereinbarung in allen Kantonen Gültigkeit erlangt hat[44]. In der Zwischenzeit bestehen die zwei Vereinbarungen nebeneinander. Durch diese Bestehen von zwei oder auch noch mehr Vereinbarungen auf dem gleichen Sachgebiet, bedingt durch die häufige Änderung der Vereinbarungen, wird die Rechtssicherheit stark beeinträchtigt.

Um diesen Schwierigkeiten wenigstens teilweise entgegenzutreten, wird die Abänderungskompetenz teilweise delegiert, doch sind diesen Delegationen aus staatsrechtlichen Gründen Grenzen zu setzen[45].

### 9.1.4 Die finanziellen Interessen der Kantone

Die Aussichten für eine hohe Beteiligungszahl an einer interkantonalen Vereinbarung sind dann günstig, wenn die parallel laufenden finanziellen Interessen der Kantone auf dem Spiele stehen. Dies zeigt die hohe Beitrittsquote an Vereinbarungen, welche die finanziellen Ansprüche der Kantone gegeneinander regeln[46]. Vereinbarungen dieser Art sind vom Standpunkt des Kooperativen Föderalismus aus begrüssenswert, da sie durch die einheitliche Regelung der finanziellen Ansprüche interkantonale Streitigkeiten vermeiden helfen.

Bestes Beispiel dafür, dass die Kantone bald bereit sind, einer interkantonalen Vereinbarung beizutreten, welche ihre finanziellen Interessen sichert, ist die grosse Beitrittszahl beim Konkordat über die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche.

## 9.2 Die Schaffung gesamtschweizerischer Institutionen zur Besorgung einer Verwaltungsaufgabe auf dem Wege einer interkantonalen Vereinbarung

### 9.2.1 Allgemeines

Die schweizerischen Kantone haben zwei interkantonale Vereinbarungen abgeschlossen, durch welche Institutionen zur Besorgung einer Verwaltungsaufgabe mit gesamtschweizerischem Charakter geschaffen wurden. Die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel[47] und das Landwirtschaftliche Techni-

[44] Vgl. Ziff. 8.6.1.
[45] Vgl. Ziff. 8.6.2.
[46] KWU, KST, VUD.
[47] IKV.

kum[48] beruhen auf einer interkantonalen Vereinbarung. Daneben wird noch auf eine weitere Vereinbarung hinzuweisen sein, nämlich die Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen[49].

### 9.2.2 Das Landwirtschaftliche Technikum

Das Landwirtschaftliche Technikum beruht auf einem gesamtschweizerischen Bedürfnis, wie auch die übrigen regionalen Techniken, welche ihrerseits durch verschiedene interkantonale Vereinbarungen geschaffen wurden. Die Aus- und Weiterbildung der landwirtschaftlichen Kader der höheren Mittelstufe findet an diesem Technikum statt. Zur Zeit genügt die Kapazität einer Anstalt für den schweizerischen Bedarf. Es war daher die sachgerechte Lösung, dass sich die schweizerischen Kantone zur Schaffung einer solchen Anstalt zusammenschlossen. Bis heute haben sich alle Kantone mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden zur Mitträgerschaft entschlossen, so dass von einer gesamtschweizerischen Schule gesprochen werden kann. Allerdings ist die umfassende Kooperationsfreudigkeit der Kantone auf die massive Bundesunterstützung[50] zurückzuführen, welche den rein interkantonalen Charakter dieser Lösung in Frage stellt.

### 9.2.3 Die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel

Die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel beruht auf einer interkantonalen Vereinbarung[51], welcher sämtliche Kantone angeschlossen sind. Die einheitliche Kontrolle der Heilmittel auf interkantonaler Ebene hat sich im allgemeinen bewährt[52], und es entspricht sicher einem Bedürfnis, dass die Heilmittel in der Schweiz einheitlich einer Kontrolle unterzogen werden. Die Problematik der geltenden Ordnung liegt jedoch darin, dass nur die einheitliche Kontrolle der Heilmittel und deren Herstellung durch das Konkordat gewährt ist, während jedoch die Regelung aller weitern Fragen den einzelnen Kantonen überlassen ist[53].

Im weitern ist zu bemerken, dass verschiedene bundesrechtliche Bestimmungen über die Heilmittelkontrolle bestehen[54] und der Bund auch auf dem Gebiet

[48] LTE.
[49] IMP.
[50] Vgl. BG über die landwirtschaftlichen Techniken (SR 412.191.01) und Art. 4 des Konkordates.
[51] IKV, vgl. Ziff. 4.9.16.
[52] FISCHER 39f; IMBACH 111.
[53] IMBACH 100f.
[54] Übersicht bei IMBACH 69ff.

der Heilmittelkontrolle tätig ist[55]. Daneben hat der Bund auch mit Zustimmung der Kantone die Pharmakopöe Helvetica erlassen[56]. Auf dem Gebiet der Heilmittelkontrolle besteht somit eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Wenn sich auch die Kontrolle der Heilmittel auf interkantonaler Ebene bewährt hat, so muss man sich doch fragen, ob grundsätzlich nicht eine einheitliche Regelung der Heilmittelgesetzgebung, mitinbegriffen deren Kontrolle, auf Bundesebene angestrebt werden soll[57]. Die Bundeslösung wäre zu begrüssen, da die zunehmende internationale Verflechtung des Heilmittelwesens ständig zunimmt und die schweizerischen Interessen in diesen Gremien vom Bund wahrgenommen werden und zudem der Bund bereits jetzt schon teilweise Gebiete der Heilmittelkontrolle regelt und das Bedürfnis nach einer gesamtschweizerischen Regelung besteht[58]. Auch ist das Argument, wonach der Bund zur Regelung der Heilmittel nicht kompetent sei, nicht ganz unumstritten[59].

### 9.2.4 Die Interkantonale mobile Polizei

Als dritte Institution zur Besorgung einer Verwaltungsaufgabe ist die Interkantonale mobile Polizei zu erwähnen. Im Jahre 1968 genehmigte die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren ein Konkordat zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen (IMP). Ziel dieser Vereinbarung war die Schaffung eines gemeinsamen interkantonalen Polizeikorps[60]. Die IMP war vorgesehen zum Schutze der interkantonalen Organisationen und Konferenzen, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie zur Mithilfe bei Katastrophen. Die IMP hätte sowohl von den beteiligten Kantonsregierungen als auch vom Bund in Anspruch genommen werden können.

Der interkantonalen Übereinkunft ist jedoch bis heute nur ein Kanton[61] beigetreten, und sie trat nie in Kraft[62]. Die Kantone Schwyz und Genf hatten den Beitritt ebenfalls erwogen, doch wurde gegen diesen Beschluss das Referendum ergriffen, und in beiden Kantonen lehnten die Stimmbürger einen Beitritt

55 IMBACH 59ff.
56 Vgl. dazu Ziff. 3.1.2.
57 IMBACH 112; HUBER, Gedanken 688; vgl. auch die Standesinitiative des Kantons Bern vom 15. August 1973, welche den Ausbau der eidgenössischen Heilmittelgesetzgebung fordert.
58 Dies zeigt sich ja gerade darin, dass sich alle Kantone einer Konkordatslösung angeschlossen haben.
59 Vgl. IMBACH 117ff.
60 Die Interkantonale mobile Polizei, IMP.
61 Luzern, LU GS *17* 536.
62 Der Bundesrat, welcher den Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Art. 11 der Übereinkunft zu bestimmen hatte, verzichtete bis heute darauf.

mit grossem Mehr ab[63]. Im Abstimmungskampf gab vor allem der mögliche Einsatz der Polizei zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu Kontroversen Anlass. Daneben wurde auch die Verfassungsmässigkeit der beabsichtigten Vereinbarung in Zweifel gezogen[64]. Das Projekt der Interkantonalen mobilen Polizei wurde dann nach dem negativen Entscheid im Kanton Genf, von wo aus der ursprüngliche Anstoss zur Schaffung dieses Polizeikorps gekommen war, als gescheitert betrachtet[65]. In verschiedenen Kantonen wurde denn auch in der Folge davon abgesehen, den Beitritt zur Vereinbarung noch weiter zu verfolgen, insbesondere deshalb, weil Referenden angekündigt oder bereits eingereicht worden waren[66] und mit einem negativen Abstimmungsausgang gerechnet werden musste.

Die Episode um die Interkantonale mobile Polizei bestätigt die vorne dargelegte These[66a], dass eine interkantonale Vereinbarung mit gesamtschweizerischem Charakter dann nicht realisiert werden kann, wenn deren Inhalt politisch stark umstritten ist.

### 9.3 Zusammenfassung

Als Ergebnis der Untersuchungen darf festgehalten werden, dass eine interkantonale Vereinbarung nur dann den Beitritt aller Kantone erreichen kann, wenn sie nicht in einem politisch allzu umstrittenen Bereich Regelungen trifft oder Institutionen schafft. Eine Regelung unter den Kantonen wird nur dann zu realisieren sein, wenn auf die Kantone ein starker Druck ausgeübt wird, sei es mittels der vom Bund gegebenen Steuerung finanzieller Natur oder durch die Drohung einer möglichen Realisierung der Bundeskompetenz. Solche Pressionen nehmen jedoch der getroffenen Lösung den Charakter der interkantonalen Zusammenarbeit.

Der Weg der interkantonalen Vereinbarung erweist sich im weitern als nicht gangbar für die Lösung komplexer Materien, da die zur Lösung der vielfältigen Probleme notwendigen Voraussetzungen, wie vorhandenes Sekretariat, nicht vorhanden sind, oder auch darum, weil die Regelung komplexer Probleme in einem interkantonalen Vertrag dessen Möglichkeiten übersteigt. Die Rechtsvereinheitlichung durch ein Konkordat ist überdies nicht geeignet für Sachgebiete, die einer raschen Wandlung unterworfen sind, da diese Lösungsart sich als zu umständlich und zu schwerfällig erweist[67].

[63] Schwyz am 15. November 1970; Genf am 6. Dezember 1970.
[64] Vgl. FRENKEL, IMP 129ff; HUBER, IMP 333ff; HANGARTNER, IMP 321ff.
[65] SPJ *1970* 18.
[66] Vgl. BGE *98* Ia 290ff.
[66a] Vgl. Ziff. 9.1.1.
[67] So auch MASSHARDT 13f.

Die interkantonalen Institutionen mit gesamtschweizerischem Charakter haben sich bis heute grundsätzlich bewährt, wenn auch aus der beschränkten Zahl der bestehenden Vereinbarungen nicht unbedingt gefolgert werden kann, dass sich diese Lösung als erfolgversprechend erweist und in Zukunft vermehrt anvisiert werden sollte. Immerhin kann hier die Konkordatslösung für einen beschränkten Aufgabenkreis eine gewisse Alternative zur Tätigkeit des Bundesgesetzgebers darstellen, sofern nicht die politischen Vorbedingungen ein solches Vorgehen von vorneherein als nicht realisierbar erscheinen lassen.

Der Konkordatsweg für die Rechtsvereinheitlichung auf gesamtschweizerischer Ebene kann sich für die Lösung jener Probleme eignen, die von minderer Wichtigkeit sind[68] und die unter Wahrung der kantonalen Souveränität gesamtschweizerisch gelöst werden sollen.

In diesem Kapitel haben wir nun von den interkantonalen Vereinbarungen mit gesamtschweizerischem Charakter gesprochen, doch ist es angezeigt, im folgenden auch einen Blick auf die regional beschränkten interkantonalen Vereinbarungen zu werfen.

## 9.4 Die interkantonalen Vereinbarungen mit regionalem Charakter

Der Begriff der interkantonalen Vereinbarungen mit regionalem Charakter ist bereits früher[69] dargelegt worden. Diese regional beschränkten Vereinbarungen sollen nun im folgenden auf die Alternativmöglichkeit zu einer bundesrechtlichen Regelung untersucht werden.

### 9.4.1 Die Regelung der Fischerei in interkantonalen Gewässern

Die Kantone sind gemäss Art. 24 des Bundesgesetzes über die Fischerei[70] zur einheitlichen Regelung der Fischerei in den interkantonalen Gewässern verpflichtet[71]. Dieser Verpflichtung sind die Kantone nachgekommen, und so bestehen für den Genfersee, den Neuenburgersee, den Murtensee, den Vierwaldstättersee, den Zugersee sowie für den Zürich- und Walensee Konkordate zur einheitlichen Regelung der Fischerei[72].

[68] Hierunter wären vor allem jene Konkordate zu verstehen, die den «Verwaltungsabkommen» in der Bundesrepublik entsprechen.

[69] Ziff. 4.2.2.1.

[70] BG vom 21. Dezember 1888 (SR 923); das Fischereigesetz ist am 14. Dezember 1973 total revidiert worden (BBl *1973* II 1327), der Art. 4 dieses Gesetzes entspricht inhaltlich genau dem Art. 24 des alten Gesetzes. Das revidierte Gesetz dürfte, nachdem die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen ist, im Verlaufe des Jahres 1976 in Kraft gesetzt werden.

[71] Vgl. auch Ziff. 4.3.1.

[72] Neben diesen hier aufgeführten Vereinbarungen existieren die Fischerei betreffend noch viele bilaterale Übereinkünfte zwischen den Kantonen.

Die einheitliche Regelung der Fischerei in den interkantonalen Gewässern entspricht einem Bedürfnis, da sich die Fische nicht an die Kantonsgrenzen zu halten pflegen und die Hege und Pflege des Fischbestandes nur dann gezielt und mit Erfolg durchgeführt werden kann, wenn die rechtlichen Bestimmungen für das ganze Gewässer einheitlich sind. Auch verhindern die einheitlichen Vorschriften eine Konkurrenz der Fischer des gleichen Sees. Der Konkordatsweg für die Regelung der Fischerei hat sich bis heute bewährt[73], und es zeigt sich kein eigentliches Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Regelung. Dadurch, dass die Bestimmungen auf dem Konkordatsweg erlassen worden sind, entstanden bis heute keine nennenswerten Nachteile und Schwierigkeiten; es ist möglich, dass dies darauf zurückzuführen ist, dass der Bundesrat befugt ist, bei Differenzen unter den beteiligten Kantonen einzuschreiten[74]. Zudem sind die Kantone durch bundesrechtliche Regelungen in ihrer selbständigen Legiferierung beschränkt.

### 9.4.2 Die Regelung der Schiffahrt in interkantonalen Gewässern

Die Uferkantone haben für die interkantonalen Seen auch die Schiffahrt einheitlich durch interkantonale Vereinbarungen geregelt[75]. Die Kantone sind zur Regelung der Schiffahrt befugt, soweit es sich nicht um konzessions- oder bewilligungspflichtige Schiffahrt handelt[76], welche durch eine besondere Verordnung des Bundesrates[77] geregelt ist.

Die interkantonalen Vereinbarungen zur Regelung der Schiffahrt haben sich nur teilweise bewährt. Insbesondere hat es sich gezeigt, dass für die rasche Anpassung an eine veränderte Situation das Konkordat ein zu schwerfälliges Instrument darstellt[78], weil bei Meinungsverschiedenheiten eine Einigung unter den beteiligten Kantonen unter Einhaltung der Gesetzgebungsvorschriften nicht in der gewünschten Zeit zu erreichen war. So kam es zur Situation, dass die Kantone für ihren Seeanteil zusätzliche Regelungen erliessen[79], welche mit den

[73] So wurde in das revidierte BG über die Fischerei die Bestimmung über die Regelung der Fischerei in interkantonalen Gewässern auf dem Konkordatsweg unverändert übernommen.

[74] Gem. Art. 24 des Fischereigesetzes (1888) bzw. Art. 4 (1973).

[75] Die Schiffahrt auf interkantonalen Gewässern ist jedoch nicht nur interkantonal geregelt; so bestehen zum Beispiel auf dem Vierwaldstätter- und Zugersee noch zusätzliche, nur für das jeweilige Kantonsgebiet gültige Regelungen; z. B. Verordnungen des Kantonsrates Schwyz vom 29. Juni 1973, SZ nGS 826.

[76] Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Binnenschiffahrt (BBl *1974* I 1549).

[77] Verordnung über die Konzessions- und bewilligungspflichtige Schiffahrt (SR 747.211.1).

[78] Vgl. auch Ziff. 9.1.3; die Delegation an die Konkordatskommission zur Abänderung des Konkordates, wie sie in SZW vorgesehen ist, kann keinen Ausweg darstellen, da dagegen Vorbehalte anzubringen sind, vgl. Ziff. 8.6.2.

[79] So Verordnung des Kantonsrates Schwyz über einschränkende Massnahmen für die Schiffahrt auf dem Vierwaldstättersee und dem Zugersee vom 29. Juni 1973, SZ nGS 826.

Anliegerkantonen nur noch beschränkt koordiniert sind. Diese Situation ist nicht unbedingt dazu angetan, die Rechtssicherheit und Übersichtlichkeit zu heben.

Den vorgenannten Schwierigkeiten soll nun mit einem Bundesgesetz über die Binnenschiffahrt begegnet werden[80]. Mit diesem Vorschlag soll ein Rahmengesetz zur Regelung der Schiffahrt auf den Binnengewässern geschaffen werden[81]. Durch die bevorstehende eidgenössische Regelung wird der kantonale Legiferierungsrahmen eingeschränkt, doch bringt dies den Vorteil, dass der veränderten Situation auf den Schweizer Seen wirksam begegnet werden kann[82].

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs haben sich die Kantone über die gemeinsame Regelung der Schiffahrt in interkantonalen Gewässern zu verständigen; falls sie sich nicht einigen können, entscheidet der Bundesrat. Diese Gesetzesbestimmung ist inhaltlich dem Art. 24 des Fischereigesetzes nachgebildet und wird die einheitliche Regelung der Schiffahrt in interkantonalen Gewässern fördern, und die kantonalen Zusatzverordnungen sollten dadurch überflüssig werden. Somit dürfte nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes die einheitliche Regelung der Schiffahrt in interkantonalen Gewässern durch Vereinbarung unter den Uferkantonen, notfalls mit Vermittlung des Bundesrates, gesichert sein.

### 9.4.3 Die Regelung des Strafvollzuges

Die Kantone sind zum Vollzug der Strafurteile verpflichtet[83] und haben die für den Vollzug notwendigen Anstalten zu errichten und zu unterhalten[84]. Dies würde bedeuten, dass ein Kanton für die strafmündigen Täter allein 10 bzw. 14 verschiedene Anstaltstypen[85] bereitzustellen hätte. Die Errichtung einer solchen Vielzahl von Anstaltstypen übersteigt jedoch die Möglichkeiten der einzelnen Kantone; auch wäre das Bedürfnis für solche Anstalten in den einzelnen Kantonen zu klein. Aus diesem Grunde haben sich die Kantone regional zur Errichtung und zum Betrieb der Strafvollzugsanstalten zu Konkordaten zusammengeschlossen.

Zur Zeit bestehen in der Schweiz drei Strafvollzugsregionen, nämlich für die

[80] BG vom 3. Oktober 1975 (BBl *1975* II 1498); das Gesetz dürfte nach Ablauf der Referendumsfrist im Verlaufe des Jahres 1976 in Kraft gesetzt werden.

[81] Botschaft 1552 f.

[82] Im Vorverfahren wurde auch die Frage der Vereinheitlichung auf dem Konkordatsweg geprüft, doch konnten sich nur zwei Kantone für diesen Weg entscheiden, während von den übrigen Kantonen ein Bundesgesetz befürwortet wurde, vgl. Botschaft 1552.

[83] Art. 374 StGB.

[84] Art. 382 f StGB.

[85] SCHULTZ, Einführung in den allgemeinen Teil des Strafrechtes II 38.

Ostschweiz[86], die Nordwest- und Zentralschweiz[87] und die Westschweiz/Tessin[88].

Die Frage, ob sich der Strafvollzug auf interkantonaler Ebene bewährt hat oder ob der Strafvollzug eher durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden soll, ist umstritten. Immerhin lässt sich sagen, dass der interkantonale Strafvollzug gegenüber dem kantonalen Strafvollzug einen entscheidenden Fortschritt bedeutet[89], so konnten verschiedene Anstalten, deren Bau oder Erneuerung die Kräfte der einzelnen Kantone überstieg, gebaut oder erneuert werden; doch ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass dazu auch grosszügige Bundessubventionen ihren Teil zum Gelingen beitrugen. Die Konkordatslösung ist dem rein kantonalen Strafvollzug auch darin überlegen, als durch sie vermehrt die kriminologischen Kriterien in den Vordergrund gerückt werden[90].

In letzter Zeit wird vermehrt eine eidgenössische Regelung des Strafvollzuges gefordert[91], da sich nur so ein einheitlicher Strafvollzug, ohne die durch die föderalistischen Gegebenheiten verursachten Unterschiede für den Strafverbüssenden[92], durchführen liesse. Allerdings wird der bundesrechtliche, einheitliche Strafvollzug gerade von den Praktikern abgelehnt, da dadurch das Experimentierfeld im Strafvollzug[93], wodurch gerade in den letzten Jahren im Hinblick auf die Resozialisierung des Täters grosse Fortschritte erzielt werden konnten, entscheidend eingeengt würde und letztlich für den Deliquenten nur Nachteile bringen würde.

Nach dem heutigen Stand der Diskussion kann nicht entschieden werden, ob eine Bundesregelung entscheidende Vorteile bringen würde, da konkrete Hinweise auf die Ausgestaltung eines Bundesgesetzes fehlen. Immerhin wäre davon abzuraten, eine gesamtschweizerische Regelung des Strafvollzuges auf dem Konkordatsweg anvisieren zu wollen, da sich diese Materie dazu nicht eignet[94].

### 9.4.4 Schaffung gemeinsamer regionaler Institutionen

Die Kantone haben sich recht zahlreich zur Schaffung von gemeinsamen Institutionen auf regionaler Ebene zusammengefunden. Hauptgründe für ein interkantonales Zusammengehen waren die beschränkten finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Kantone, aber auch das mangelnde Bedürfnis eines Kantons nach einer eigenen, selbständigen Anstalt.

[86] VOS.
[87] VNI.
[88] VWE.
[89] Tuor 77; Aebersold 174; Weber Rolf 11.
[90] Tuor 76.
[91] So Aebersold 174f und Weber Rolf 11.
[92] Vgl. Tuor 77f.
[93] Dieses ist durch Art. 397$^{bis}$ StGB heute bundesrechtlich gesichert.
[94] Die Ausarbeitung des Westschweizer Konkordates hat allein mehr als sechs Jahre in Anspruch genommen, vgl. Bonnard Nr. 10; vgl. auch Ziff. 9.1.

Gerade auf dem Gebiet des Bildungswesens war die regionale Kooperation sehr fruchtbar. So sind durch die interkantonalen Vereinbarungen verschiedene regionale Schulen[95] entstanden. Neben den eigentlichen interkantonalen Schulen haben die Kantone verschiedentlich Verträge über die Aufnahme von ausserkantonalen Schülern abgeschlossen[96].

Aber auch auf andern Gebieten fanden sich die Kantone zu einer gemeinsamen Institution, so z. B. zur Errichtung und zum Betrieb einer Lebensmitteluntersuchungsanstalt oder zur Errichtung eines gemeinsamen Käserei- und Stallinspektorates[97].

Im Rahmen der Bestrebungen zur Gewässersanierung hat sich die interkantonale Vereinbarung als geeignetes Instrument zur Lösung der grenzüberschreitenden Probleme erwiesen[98], da die Abwässerverbände auf Grund der topographischen Gegebenheiten konzipiert werden müssen. Die interkantonale Koordination des Gewässerschutzes wird überdies von der Bundesgesetzgebung verlangt[99]. In den meisten Fällen sind nicht die Kantone Mitglieder der Zweckverbände, sondern die einzelnen Gemeinden kraft einer Delegation des kantonalen Gesetzgebers[100].

Ein breites Tätigkeitsfeld für die interkantonale Zusammenarbeit bietet die Durchführung der Regionalplanung[101]. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben durch ihren Vertrag[102] den Weg für eine Bewältigung der interkantonalen Regionalplanung aufgezeigt[103]. Weitere Verträge zur Organisation und Durchführung der Regionalplanung auf interkantonaler Ebene[104] sind in Vorbereitung.

### 9.4.5 Zusammenfassung

Die interkantonalen Vereinbarungen mit regionalem Charakter haben sich im Rahmen des schweizerischen Bundesstaates gut bewährt. Als Vorteil zeigt

[95] So die interkantonalen Technika in Muttenz, Luzern, Rapperswil und Buchs, Försterschule in Landquart; weitere Beispiele bei HÄFELIN, Föderalismus 593ff.

[96] Sogenannte «Gastschulverträge»; Beispiele siehe HÄFELIN, Föderalismus 593ff; vgl. auch RSA.

[97] Für weitere Beispiele sei auf die Zusammenstellung bei HÄFELIN, Föderalismus 590ff, verwiesen.

[98] Vgl. PFISTERER, Das Recht der Abwasserzweckverbände, Diss. Bern 1968, 48ff.

[99] Art. 11 Abs. 2 Gewässerschutzgesetz (SR 814.20).

[100] PFISTERER 53f; vgl. auch Ziff. 4.1.1.

[101] MANZ 11f.

[102] Vertrag betreffend die Organisation und Durchführung der Regionalplanung vom 2./9. Juni 1969.

[103] Es ist vorgesehen, den Vertrag auf die gesamte Nordwestschweiz auszudehnen; vgl. Ziffer 2 des Vertrages und MANZ 13.

[104] Bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung der interkantonalen Regionalplanung vgl. FLEINER, Organisation 28f.

sich hier der beschränkte Kreis der Beteiligten, so dass sich eine kooperative Lösung eher verwirklichen lässt. Auch sind die Verhältnisse auf regionaler Ebene für die Betroffenen überblickbarer, was die positive Einstellung zur regionalen Kooperation fördert.

Es hat sich gezeigt, dass die sachgebundene, regionale Rechtsvereinheitlichung sich bis heute bewährt hat, obwohl auch da gewisse Schwierigkeiten nicht negiert werden können, da auch hier eine freiwillige Einigung vorausgesetzt wird. Das Vermittlungsrecht des Bundes bei Uneinigkeit unter den Beteiligten kann dabei als Ausweg dienen[105].

Der Abschluss einer Regionalvereinbarung drängt sich gerade für jene Fälle auf, wo die kleineren Kantone nicht mehr in der Lage sind, eine Aufgabe selbständig zu erfüllen, die grösseren Kantone jedoch die gestellte Aufgabe gut bewältigen können[106]. Die regionale Bewältigung einer Aufgabe bringt jedoch auch die Möglichkeit eines Ausgleiches der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, und eine Aufgabenübertragung an den Bund[107] erscheint somit als unnötig.

Die interkantonale Ausgestaltung von regionalen Verwaltungsinstitutionen bietet eine bessere Auslastung der Kapazitäten und ermöglicht eine den Bedürfnissen angepasste Schwerpunktbildung, indem die Institution ihre Wirkung über die Kantonsgrenzen entfalten kann. Gerade auf diese Weise ist es möglich, solche Schwerpunkte an der Peripherie des Kantonsgebietes anzusiedeln und somit diese auch in den Dienst des innerkantonalen Ausgleiches zu stellen[108].

Die interkantonale Vereinbarung stellt gerade für jene Probleme die adäquate Lösung dar, wo auf die topographischen Gegebenheiten Rücksicht genommen werden muss und wo sich Agglomerationen über die Gebiete mehrerer Kantone erstrecken[109].

## 9.5 Verträge zwischen Gliedstaaten eine Alternative zur Bundesgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland?

### 9.5.1 Vorbemerkungen

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass in der Bundesrepublik nur 11 Vertragsteilnehmer in Frage kommen, was die Vertragsverhandlungen ver-

[105] Sofern die Eingriffe des Bundes durch diese Vermittlung in einem beschränkten Mass erfolgen, sind gegen diese Kompetenzen keine allzu grossen Bedenken anzubringen.

[106] Z. B. kantonale Laboratorien, vgl. Vereinbarung betr. Errichtung und Betrieb einer Lebensmitteluntersuchungsanstalt für die Urschweiz, SZ nGS 579a.

[107] Z. B. interkantonale höhere technische Lehranstalten.

[108] Vgl. Standorte der interkantonalen Techniken in Rapperswil oder in Buchs SG.

[109] Dies im Sinne einer funktionalen Regionalisierung.

einfachen kann, da nur die Interessen von 11 Partnern parallelisiert werden müssen[110].

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass die meisten deutschen Bundesländer sowohl in bezug auf Einwohner als auch auf die Gebietsfläche grösser sind als die schweizerischen Kantone; ja einzelne Bundesländer sind grösser als die gesamte Eidgenossenschaft[111]. Dies führt dazu, dass die Bundesländer eher in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben selbständig auszuführen, ohne auf die Mitträgerschaft der Nachbarbundesländer angewiesen zu sein.

Als weiterer Unterschied ist zu berücksichtigen, dass der den deutschen Bundesländern zur selbständigen Legiferierung übertragene Aufgabenkreis einen kleineren Umfang aufweist als derjenige der schweizerischen Kantone oder der amerikanischen Bundesstaaten.

Dem Staatsrecht der deutschen Bundesstaaten ist auch das Referendum für Gliedstaatsverträge unbekannt, was gegenüber den schweizerischen Kantonen, welche dieses Volksrecht kennen[112], eine Vereinfachung der Vertragsabschlüsse bewirkt. Die Länderparlamente sind für die Genehmigung der Gliedstaatsverträge abschliessend zuständig[113].

Schliesslich ist noch auf Art. 72 Abs. 2 BGG hinzuweisen, wonach dem Bund auf dem Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht zusteht, wenn das Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Regelung besteht[114]. Diese Bestimmung findet im schweizerischen Bundesstaatsrecht keine Parallele[115].

### 9.5.2 Verträge mit Beteiligung sämtlicher Bundesländer

Die Analyse der bestehenden Vereinbarungen, an denen sämtliche Bundesländer beteiligt sind, zeigt, dass die meisten Vereinbarungen mit dem Zweck abgeschlossen wurden, verwaltungsmässiges und rechtliches Gefälle zwischen den Bundesländern zu verhindern oder abzubauen[116]. Es handelt sich hier vor allem um Verwaltungsabkommen, die durch Vereinbarung zwischen den zuständigen Landesministerien[117] oder durch gemeinsame Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen zustande gekommen sind.

110 In der Schweiz sind dagegen 25 Kantone auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

111 CHEVALLAZ, Regionalisierung 5f.

112 Vgl. Ziff. 4.4.1.3.

113 Vgl. Ziff. 5.1.3.

114 Sofern die Bedingungen gemäss Ziffern 1–3 des genannten Absatzes erfüllt sind; Näheres vgl. MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, BGG Komm. Rz 12ff zu Art. 72.

115 Eine solche Bestimmung wird von gewissen Autoren gefordert, so HANGARTNER, Aufgabenteilung 8f, und FLEINER, Föderalismus 3; vgl. auch Ziff. 7.4.

116 SCHNEIDER, Verträge 18f.

117 Dabei lässt sich feststellen, dass eigentlich nur wenige Abkommen nur zwischen Ländern bestehen, bei den meisten ist auch das jeweilig zuständige Bundesministerium beteiligt; vgl. SCHNEIDER, Verträge 36ff.

Als hauptsächliche Gebiete, auf denen solche Abkommen bestehen, sind das Gerichts- und Justizverwaltungswesen sowie das Kultur- und Unterrichtswesen[118] zu nennen. Diese Vereinbarungen sind jedoch in Form und Intensität ziemlich verschieden[119], so dass es schwierig ist, daraus allgemeingültige Schlüsse zu ziehen; immerhin kann festgestellt werden, dass jene Vereinbarungen, welche die Rechtsangleichung zum Ziele haben und an denen sämtliche Bundesländer teilnehmen, in den meisten Fällen nur Fragen von minderer Wichtigkeit regeln und so von eher untergeordneter Bedeutung sind. Im weitern ist darauf hinzuweisen, dass in der Bundesrepublik die Motivation nicht feststellbar ist, gliedstaatliche Vereinbarungen abzuschliessen um dadurch ein Bedürfnis nach bundesrechtlicher Regelung abzuwenden[120].

Neben diesen Abkommen zur Verminderung der landesrechtlichen Unterschiede zwischen den deutschen Ländern haben die Bundesländer Verträge zur Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen abgeschlossen. Als wichtigste gemeinsame Ländereinrichtung ist hier die Anstalt «Zweites Deutsches Fernsehen»[121] zu nennen. Die Gründung dieser Anstalt durch die Länder ist die Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes[122], wonach dem Bund die Kompetenz zur Gründung von Rundfunk- und Fernsehanstalten abgesprochen wurde. Neben der obgenannten Anstalt ist auch auf eine weitere Gemeinschaftseinrichtung der Länder, die Filmbewertungsstelle in Wiesbaden, hinzuweisen. Rechtsträger dieser Gemeinschaftseinrichtungen ist jedoch nicht die Ländergemeinschaft, sondern ein einzelnes Land als Mandatar[123].

### 9.5.3 Verträge und Abkommen der Länder auf regionaler Ebene

Gerade auf regionaler Ebene finden sich die Bundesländer sehr häufig zu staatsvertraglichen Regelungen. Diese Verträge dienen vor allem der Abgrenzung von Hoheitsrechten zwischen den beteiligten Ländern durch Regelungen auf dem Gebiete der Wasserschutzpolizei, der Jagd und Fischerei. Auch auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesen finden sich vielfach Vereinbarungen, vor allem in der Form von Gastschulverträgen.

[118] Vgl. hiezu Beispiele bei RUDOLF 24.

[119] Die Kultusministerkonferenz hat sehr viele gemeinsame Beschlüsse gefasst, wobei es sich jedoch nicht immer feststellen lässt, welchen Beschlüssen verbindliche Wirkung zukommt, vgl. Ziff. 5.1.2.4.

[120] SCHNEIDER, Verträge 19; dies im Gegensatz zur Schweiz, vgl. Ziff. 4.1.3.

[121] Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts «Zweites Deutsches Fernsehen» vom 6. Juni 1961.

[122] BVerfGE *12* 205ff.

[123] So richtet sich die Rechtswirksamkeit der Anstalt «Zweites Deutsches Fernsehen» nach dem Recht des Landes Rheinland-Pfalz; die Filmbewertungsstelle ist eine Dienststelle des Hessischen Ministeriums für Erziehung und Volksbildung.

Neben der Rechtsvereinheitlichung haben sich die Bundesländer im Rahmen des kooperativen Föderalismus auch zur Gründung von gemeinsamen Institutionen zusammengefunden, so existieren verschiedene Rundfunkanstalten, Oberverwaltungsgerichte und Prüfungsämter auf Grund von Gliedstaatsverträgen. Aber auch auf Verwaltungsebene finden sich vielfach regionale Abkommen.

Es ist nicht möglich, sich einen vollkommenen Überblick über die Verträge zwischen den Ländern zu verschaffen, da nicht alle publiziert und viele schwer zugänglich sind[124], doch kann in diesem Zusammenhang auf die Übersicht im Referat von SCHNEIDER verwiesen werden[125].

### 9.5.4 Zusammenfassende Würdigung

Die Analyse der Verträge und Abkommen zwischen den Bundesländern zeigt, dass von diesen Instrumenten recht häufig Gebrauch gemacht wird. Verträge und Abkommen mit der Beteiligung von sämtlichen Bundesländern, welche dem Ausgleich der rechtlichen oder verwaltungsmässigen Unterschiede unter den Partnern dienen, werden jedoch nicht in der Absicht eingegangen, einer bundesrechtlichen Norm zuvorzukommen. Denn sie sind vor allem auf die Regelung von Fragen minderer Bedeutung beschränkt und können nicht als eigentliche Alternative zu einer bundesrechtlichen Legiferierung erachtet werden. Auch ist bei vielen Abkommen eine Mitbeteiligung des zuständigen Bundesministeriums festzustellen.

Die gemeinsamen Ländereinrichtungen stellen die praktische Lösung dar für die Errichtung von Anstalten, die gemäss der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung in den Legiferierungsbereich der Länder gehören und somit nur durch eine Änderung der Verfassungsbestimmungen in den Kreis der Bundesaufgaben überführt werden können[126].

Die regionalen Verträge und Abkommen unter den Bundesländern entsprechen einem praktischen Bedürfnis. Sie bilden die adäquate Lösung zur Regelung der Probleme im regionalen Rahmen und die Anpassung an die regionalen Gegebenheiten. Der Abschluss von Länderverträgen mit regionalem Charakter bringt eine bessere und rationellere Ausnützung der Möglichkeiten der Bundesländer. Doch dürfte eine allzu grosse Zahl von Gliedstaatsverträgen darauf hindeuten, dass die Länder ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen wären und ein Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Regelung angenommen werden müsste[127].

[124] SCHNEIDER, Verträge 5.
[125] SCHNEIDER, Verträge 36ff.
[126] Evtl. auch über Art. 72 Abs. 2 BGG, vgl. Ziff. 9.5.1.
[127] So in bezug auf Art. 72 Abs. 2 BGG; vgl. SCHNEIDER, Verträge 18.

### 9.6.1 Die Entwicklung der Compacts

Die vertragliche Kooperation unter den Gliedstaaten ist in den Vereinigten Staaten ein oft verwendetes Instrument des Kooperativen Föderalismus. Die Compacts waren in der ersten Zeit nur auf die Grenzregulierung beschränkt[128] und haben erst zu Beginn dieses Jahrhunderts ihre heutige Bedeutung erreicht. Im Laufe der zwanziger Jahre begann die Entwicklung der Compacts, so durch die Gründung der «Port of New York Authority» und durch den «Colorado-River-Compact». Vor allem der Colorado-River-Compact diente als Vorbild für verschiedene weitere Verträge unter den Staaten für die geordnete Verteilung des Flusswassers und die Bekämpfung der Verunreinigung durch die Koordinationsgremien der Vertragspartner[129].

Die Entwicklung der Compacts ging weiter; auf immer mehr Gebieten, so auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet, wurden von den Gliedstaaten Vereinbarungen eingegangen.

### 9.6.2 Die Compacts mit nationalem Charakter

Zwischen den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten sind nur zwei Verträge eingegangen worden[130], denen nationaler Charakter zukommt, nämlich «The Interstate Compact for the Supervision of Paroless and Probationers», welcher die Aufsicht der in einem Staat auf Bewährung Verurteilten oder bedingt entlassenen Häftlinge durch den andern Vertragsstaat ermöglicht und so der besseren Ausnutzung der regional verschiedenen Arbeitsmarktlage dient, und die «Interstate Oil Compact». Letzterer sind alle ölproduzierenden Gliedstaaten angeschlossen, und der Zweck dieser Vereinbarung ist die Abstimmung der Ölproduktion unter den Vertragspartnern[131].

### 9.6.3 Die regionalen Verträge

Die regionalen Verträge unter den Gliedstaaten haben in den Vereinigten Staaten eine recht grosse Bedeutung erhalten. Es existieren heute um die hundert Verträge, doch sind diese von recht unterschiedlicher Bedeutung und variierender Beteiligung[132].

[128] Zimmermann/Wendell, Law 40, Compacts 12f; Anderson 73; Ehringhaus 94.
[129] Zimmermann/Wendell, Law 40, Compacts 15ff; Ehringhaus 101.
[130] Zimmermann/Wendell, compact 7.
[131] Dieser Vertrag wurde im Jahre 1935, während der Wirtschaftskrise, geschlossen, um die Ölproduktion einzudämmen und so einen Preiszerfall zu verhindern.
[132] Ehringhaus 95.

*9.6.3.1 Die Regelung grenzüberschreitender Sachfragen*

Ihre besondere Bedeutung haben die Compacts erfahren durch die Errichtung gemeinsamer Institutionen für grenzüberschreitende Sachfragen[133]. Die Compacts dienen hier der Bewältigung von Problemen, die sich daraus ergeben, dass sich die örtliche Zuständigkeit und der Planungsraum in den Agglomerationen überschneiden[134].

Als ältedster und bedeutenster Compact ist der «Waterfront Commission Compact» zwischen New York und New Jersey zu nennen. Auf Grund dieses Vertrages wurde die «Port of New York Authority» geschaffen, eine zwischenstaatliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche längst über ihre ursprüngliche Aufgabe, die Verwaltung der Hafenanlagen von New York, hinausgewachsen ist und heute Häfen, Flughäfen, Busbahnhöfe, Tunnels und Brücken verwaltet[135].

*9.6.3.2 Die Regionalverwaltung*

Verschiedene Compacts dienen dem Zweck, eine selbständige regionale Verwaltung zu schaffen, deren Umfang über die Regelung der bloss grenzüberschreitenden Probleme hinausgeht. Pionier auf diesem Gebiet war der Colorado-River-Compact, der die Wassermenge zwischen den verschiedenen Anliegerstaaten aufteilte. In der Folge wurden noch mehrere Verträge, hauptsächlich im Westen der Vereinigten Staaten, mit dem gleichen Zweck abgeschlossen[136]. Neben der Verteilung der Wassermenge haben sich die Staaten auch verschiedentlich zur Bekämpfung der Verunreinigung der Flüsse in Compacts zusammengeschlossen[137].

Auch das Gebiet des Bildungswesens ist zum Abschluss von Compacts geeignet. Hier gilt es, vor allem den «Southern Regional Education Compact», dem 16 Staaten des Südens angeschlossen sind, zu erwähnen. Auf Grund dieses Vertrages wurde eine Institution zur Koordinierung und Planung der Ausbildung geschaffen[138].

Weitere Compacts mit regionaler Bedeutung sind auf dem Gebiete der Waldbrandbekämpfung[139] und der Fischerei[140] abgeschlossen worden.

133 Ehringhaus 98.
134 Graves 607; Leach 666ff; Zimmermann/Wendell, Compacts 11.
135 Zimmermann/Wendell, Law 46f, Compacts 111; Ehringhaus 99f; Fleiner, Compacts 24f.
136 Zimmermann/Wendell, Compacts Anm. 75.
137 Zu den River Compacts vgl. auch Fleiner, Compacts 22f; Ehringhaus 100f.
138 Vgl. Ehringhaus 101f; Fleiner, Compacts 24; Zimmermann/Wendell, Law 44f.
139 Z.B. «Northeastern Forest Fire Protection Compact»; vgl. Zimmermann/Wendell, Compacts 21f.
140 Z.B. «Atlantic Marine Fisheries Commission»; vgl. Fleiner, Compacts 23f.

### 9.6.4 Zusammenfassende Würdigung

Die Analyse der bestehenden Compacts zeigt, dass ihr Hauptanwendungsgebiet auf der regionalen Ebene liegt, während die Verträge mit nationalem Charakter als Ausnahme zu erwähnen sind[141]. Dies mag darauf beruhen, dass die Zahl der Gliedstaaten in den USA bedeutend grösser ist und deren geographische Ausdehnung nur beschränkt mit den deutschen Bundesländern[142] verglichen werden kann.

Die grösste Bedeutung haben die Compacts erreicht, welche zur Regelung von grenzüberschreitenden Sachfragen abgeschlossen wurden[143]. Dies beruht wohl darauf, dass diese Vereinbarungen schon ein gewisses Alter erreicht haben und zu eigentlichen Institutionen mit ziemlicher Selbständigkeit geworden sind, aber auch darauf, dass die Sachfragen an sich und der Teilnehmerkreis im Rahmen dieser Vereinbarungen beschränkt sind, womit sich eine Einigung innert nützlicher Frist erzielen lässt[144].

Die Frage, ob die gliedstaatlichen Vereinbarungen eine Alternative zum Einschreiten des Bundes darstellen, ist bei den Compacts aktuell geworden, welche die Schaffung von regionalen Verwaltungsinstitutionen bezwecken[145]. Dies, obwohl diese Vereinbarungen nicht mit dem Zweck abgeschlossen wurden, einer Bundeslegiferierung zuvorzukommen, sondern der besseren Integration der verschiedenen Staatsverwaltungen dienen[146]. Die Aktualität dieser Frage wird unterstrichen durch die aktivere Stellung des Bundes im Rahmen dieser Compacts. Sie erfolgt dadurch, dass das Zustimmungsrecht des Bundes nicht mehr allein passiv verstanden wird, sondern dass der Bund im Rahmen seiner Zustimmungskompetenz versucht, Einfluss auf die Compacts zu nehmen[147]. Wo die Bundesinteressen berührt werden, strebt der Bund eine Mitgliedschaft in der Compact an[148]. Die bei der Mitwirkung des Bundes entstehenden Probleme führen jedoch nur in wenigen Fällen zu Auseinandersetzungen, in den meisten Fällen wurden die Differenzen auf pragmatische Art gelöst.

Schliesslich sei noch auf gewisse Parallelen der Compacts zu den Gliedstaatsverträgen in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen. So werden auch in den USA die mangelnde Flexibilität der Compacts und die lange

[141] Häfelin, Föderalismus 674.

[142] Dies trifft um so mehr für die schweizerischen Kantone zu, welche noch kleiner sind als die deutschen Länder.

[143] Deren Bedeutung ist erheblich grösser als die erreichte Zusammenarbeit in der Schweiz; vgl. Häfelin, Föderalismus 675.

[144] Zimmermann/Wendell, Law 54f.

[145] Ehringhaus 96; Häfelin, Föderalismus 675f.

[146] Zimmermann/Wendell, Compact 8; vgl. auch Clark 72.

[147] Ehringhaus 96.

[148] Zur zunehmenden Beteiligung des Bundes an den Compacts vgl. Ehringhaus 104ff.

Dauer des Abschlussverfahrens als entscheidende Nachteile empfunden[149]. Auch die zunehmende Eigenständigkeit der «compact agencies» stellt die wirksame Kontrolle durch die beigetretenen Staaten vor etwelche Probleme[150].

[149] ZIMMERMANN/WENDELL, Law 54.
[150] GRAVES 607; HÄFELIN, Föderalismus 675.

# 10. Schlussfolgerungen

## 10.1 Die regional beschränkten Gliedstaatsverträge

Die Verträge zwischen den Gliedstaaten stellen eine sachgerechte Lösung zur Regelung von Fragen mit regionaler Bedeutung dar. Dies, weil in dem Rahmen sowohl die Probleme noch überblickbar sind[1] und so eine einheitliche Regelung in absehbarer Zeit zwischen den Beteiligten erreicht werden kann, als auch darum, weil in diesem regional beschränkten Rahmen eine wirksame Kontrolle über die gliedstaatliche Institution noch im Bereich des Möglichen liegt[2]. Auf regionaler Ebene stellen die Verträge zwischen den Gliedstaaten ein geeignetes Instrument zur Bewältigung von gewissen Staatsaufgaben dar, dies auch im Hinblick auf das Prinzip der Subsidiarität. In diesem regionalen Rahmen bilden die Gliedstaatsverträge eine sachgerechte Lösung und können als Alternative zur Tätigkeit der Bundesbehörden betrachtet werden.

Immerhin müsste ein allzu grosses Überhandnehmen der Gliedstaatsverträge mit regionalem Charakter die Frage aufwerfen, ob die Gliedstaaten in ihrer heutigen Gestalt überhaupt noch in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. So müsste man sich überlegen, wie weit in Zukunft neben den historisch gewachsenen Gliedstaaten, Regionen nach funktionalen Gesichtspunkten zu schaffen wären, welche verschiedene, jetzt den Gliedstaaten übertragene Funktionen zu erfüllen hätten.

## 10.2 Die Gliedstaatsverträge mit nationalem Charakter

Gerade die Notwendigkeit, dass sich eine Frage nur noch auf nationaler Ebene befriedigend lösen lässt, stellt an sich das Indiz dar, dass diese Probleme die Möglichkeiten der Gliedstaaten übersteigen. Auch bedeuten Vereinbarungen dieser Art grundsätzlich einen Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip. Denn dem Prinzip folgend, sind Regelungen, die auf das ganze Bundesgebiet Anwendung finden, der Staatsorganisation zuzuweisen, welche dafür die notwendigen Organe besitzt, und auch von ihrer ureigenen Funktion her, für das ganze Bundesgebiet zuständig ist. Die Aufgaben wären daher, in Übereinstimmung mit dem bundesstaatlichen Aufbau dem Bund zur Bewältigung zuzuweisen.

[1] Je weniger Teilnehmer an einem Vertrag partzipieren, desto eher lässt sich in beschränkter Zeit eine Lösung erarbeiten.

[2] Regionale Institutionen dürften im grossen und ganzen auch einen kleineren Umfang annehmen als bundesweite Gliedstaatsinstitutionen.

Die Beteiligung der Gliedstaaten an einem Gliedstaatsvertrag erfolgt grundsätzlich freiwillig. Doch haben die angeführten Beispiele gezeigt, dass Vereinbarungen mit Beteiligung aller Kantone nur in beschränktem Ausmass autonom, ohne gewissen Druck von seiten des Bundes erreichbar sind. Dadurch entfällt jedoch diesen Vereinbarungen der rein interkantonale Charakter. Nur in wenigen Fällen konnte eine Beteiligung aller Kantone auf freiwilliger Basis zu einer Gliedstaatsvereinbarung auf dem gesamten Bundesgebiet erreicht werden[3].

Die Argumentation, dass die vertragliche Einigung unter den Gliedstaaten föderalistischer und demokratischer als eine bundesrechtliche Regelung sei, beruht auf einem Trugschluss. Denn im Rahmen der Vereinbarungen mit nationalem Charakter steht den kantonalen Instanzen nur die Möglichkeit zu, die Vereinbarung als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen. Die selbständige Entscheidungsmacht der einzelnen Gliedstaaten ist somit ziemlich beschränkt und nicht eigentlich grösser als im Rahmen einer bundesrechtlichen Regelung. Auch ist das Gesetzgebungsverfahren im Bund im Vergleich zur interkantonalen Legiferierung viel differenzierter und transparenter ausgestaltet. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren im Bund stehen den Kantonen zudem verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten zu[4].

### 10.3 Grundsätzliches

Die Gliedstaatsverträge mit regionalem Charakter bilden eine sachgerechte Lösung der Probleme und können in diesem regional beschränkten Rahmen als eine Alternative zur Tätigkeit des Bundes betrachtet werden, während den Gliedstaatsvereinbarungen mit nationalem Charakter die Eignung zur Alternative eigentlich fehlt, da in diesem Rahmen die Lösung der Probleme grundsätzlich dem Bund zuzuerkennen ist.

Die wohlausgewogene Lösung für die Regelung von Staatsaufgaben auf föderalistischer Basis für ganze Bundesgebiet stellt die Rahmenkompetenz des Bundes dar[5]. Dem Bund würde der Erlass der wichtigen Grundsätze, welche eine einheitliche Regelung in nationalem Rahmen erfordern, überlassen, während die Gliedstaaten zur Legiferierung der weitern Probleme zuständig wären[6]. Durch dieses Vorgehen würde auf der einen Seite eine Vereinheitli-

[3] Vgl. auch Höhn u.a. 14.

[4] So Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung, vgl. Hangartner, Kompetenzverteilung 238; aber auch die Notwendigkeit des Ständemehrs bei Verfassungsänderungen sowie Möglichkeit der Kantone zum Ergreifen des Referendums gemäss Art. 89f BV.

[5] Diese Lösung wird nun auch von der Kommission zur Harmonisierung der Steuergesetzgebung in der Schweiz angestrebt, während man ursprünglich vorgesehen hatte, die Harmonisierung durch ein gesamtschweizerisches Konkordat zu verwirklichen, vgl. Masshardt 13f und Letsch 3.

[6] Vgl. Ziff. 3.1.3.3.1.

chung der wichtigsten Fragen auf dem gesamten Bundesgebiet erreicht, zugleich aber den Kantonen ein eigener, wenn auch beschränkter, Kompetenzrahmen erhalten bleiben. Diese Art der Legiferierung eignet sich vor allem für jene Sachgebiete, wo in den Hauptzügen eine einheitliche, rechtliche Gestaltung erforderlich ist, gleichzeitig aber auch auf die regionalen Verschiedenheiten Rücksicht zu nehmen ist.